

**TARTU ÜLIKOOL**  
**ÕIGUSTEADUSKOND**  
**AVALIKU ÕIGUSE OSAKOND**

Lea Bärenson

**Eraõiguslike isikute kaasamine politsei pädevusse kuuluvate**  
**korrakaitse ülesannete täitmisel ja selle piirid**  
**Magistritöö**

**Juhendaja**  
**Professor Kalle Merusk**

**Tartu 2016**

## Sisukord

Sissejuhatus .....	3
1 Riiklik järelvalve ning rakendatavad meetmed .....	7
1.1 Üldmeetmed .....	13
1.2 Erimeetmed.....	16
2 Avaliku korra mõiste ning selle kujunemine Eesti õiguses.....	18
2.1 Avalik kord korrakaitseaduse tähenduses .....	19
3 Oht .....	25
4 Korrakaitsetised ülesanded .....	29
4.1 Avalikku korda ähvardava ohu ennetamine .....	31
4.2 Ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine .....	34
4.3 Ohu tõrjumine.....	36
4.4 Korrarikkumise kõrvaldamine .....	38
5 Haldusorgani ülesannete delegerimise üldised võimalused.....	39
5.1 Lepinguline delegerimine .....	42
5.1.1 Haldusleping .....	42
5.1.2 Tsiviilõiguslik leping.....	46
6 Põhiseaduslikud piirangud ülesannete delegerimisel .....	47
7 Politsei korrakaitseülesannete delegerimise võimalused.....	49
7.1 Korrakaitselepingust tulenevad piirangud .....	51
7.2 Põhiseadusest tulenevad piirangud.....	56
Kokkuvõte .....	59
Summary.....	62
Kasutatud kirjandus .....	67
Kasutatud õigusaktid .....	68
Kasutatud kohtupraktika.....	69
Muud kasutatud allikad .....	69

## Sissejuhatus

Eesti Vabariik on põhiseaduse kohaselt õigusriik ning põhiseadus sätestab riigi institutsioonide ning funktsioonide täitmise üldise korralduse ning olulisemad nõuded haldusele.<sup>1</sup> Nii sätestab põhiseaduse § 13 lg 1 kaitsepõhiõiguse, mille üheks osaks on põhiõiguse kandja õigus, et riik kaitseks teda kolmandate isikute rünnete eest.<sup>2</sup> Lisaks võimalusele pöörduda abi saamiseks kohtusse, saab pidada oluliseks ka aktiivset kaitset ohu või rünnaku tekkimisel. Politsei näol on riik küll antud võimaluse loonud, kuid teatud olukordades ei saa pidada põhjendamatuks isikute soovi kaasata ülesannete täitmisesse ka teisi isikuid. Seda eelkõige olukordades, kus politsei saab opereerida üksnes temal olemasolevate (inim)resussidega, millest aga ei pruugi alati piisata.

Pea iga päev on massimeedia vahendusel võimalik lugeda etteheiteid politsei suutmatusest täita kõiki temale pandud ülesandeid soovitud mahus, ulatuses või kiirusel. Küll ei jõuta piisavalt operatiivselt reageerida linnades või puudub koguni reageeriv jõud maakondades. Nii on pidevalt tõstatatud küsimus: kas ei oleks võimalik ning otstarbekas delegeerida või vähemalt kaasata teatud ülesannete täitmisesse eraõiguslikke isikuid, eelkõige lihtsamate ning väiksema ohuastmega, näiteks korrakaitse valdkonda jäävate ülesannete puhul. Ülesanded, mille raames ei ole toimunud eelkõige süüteo toimepanemist.

Antud magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, millises ulatuses ning milliste korrakaitse ülesannete edasiandmise eraõiguslikule isikule on seadusandja ette näinud korrakaitseaduse § 82 mõttes. Samuti välja selgitada, kas korrakaitseaduse § 82 alusel eraõiguslike isikute kaasamine aitaks politseile pandud korrakaitse ülesandeid eelkõige eraõiguslike isikute kaasamise kaudu efektiivsemalt täita.

Politsei üleanded on loetletud Politsei- ja piirivalveseaduse § 3, milles toodud ei saa pidada ammendavaks loeteluks ning seda eriti korrakaitseõiguse valdkonnas. Sellele viitab ühest küljest viidatud sätte punkt 9 ning teisalt asjaolu, et Politsei- ja Piirivalveameti näol on tegemist üldkorrakaitseorganiga, kelle ülesanneteks on lisaks kõik see, mis ei kuulu teiste korrakaitseorganite pädevusse.

---

<sup>1</sup> K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. *Juridica* 2000/VIII lk 499

<sup>2</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2008 lk 181

Korralduseseadus ei anna täpset loetelu, millised korralduselised ülesanded kuuluvad politsei ülesannete hulka ning mis on nende täpne sisu. Korralduseseadus on sätestanud üksnes korralduse osaks olevad ülesanded üldiselt, lähtuvalt staadiumist, mille täpne sisustamine sõltub korralduseseaduse spetsiifilisest ning eriseadustes antud pädevusest. Samuti ei sisaldu korralduseseaduses täpselt loetelu, milliste korralduseliste ülesannete täitmisele kaasamist on seadusandja KorS § 82 alusel silmas pidanud. Seetõttu on antud töö autor seadnud eesmärgiks sisustada KorS § 82 alusel politsei pädevusse kuuluvate ülesannete täitmisele kaasamine, lähtudes politsei ülesannete spetsiifilisest, kaasamise aluseks olevast korralduseseadusest, järgides seejuures põhiseaduses toodud piiranguid.

Korralduseseaduses toodud ülesannete täitmine korralduseseaduse poolt toimub läbi riikliku järelevalve. Riiklikuks järelevalveks loetakse korralduseseaduse tegevust eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korralduse rikkumine (KorS § 2 lg 4). Riikliku järelevalve raames ülesande täitmine toimub üldjuhul aga erineva riive ulatusega meetmete rakendamise kaudu. Küll on aga teatud juhtudel võimalik teostada riiklikku järelevalvet ka ilma üld- või erimeetmeid rakendamata, seda eelkõige olukorras, kus riiklikule järelevalvele allutatud isik oma nõusoleku annab. Antud töös on autor pidanud vajalikuks peatuda just üld- ja erimeetmete sisul ja rakendatavusel, kuivõrd enamasti isiku luba siiski puudub. Seega on töö esimeses osas pööratud tähelepanu just riikliku järelevalve ning selle raames rakendatavate meetmete sisustamisele.

Korralduseliste ülesannete kesksedeks mõisteteks on oht ja avalik kord, mille täpne sisu määrab kindlaks rakendatava meetme lubatavuse ning ühtlasi korralduseliste ülesannete sisu. Seega on töö autor enne korralduseliste ülesannete juurde minekut pidanud vajalikuks antud töö teises ja kolmandas peatükis peatuda just nendel kahel korralduseõiguse kesksel mõistel. Korralduseliste ülesannete olemust, eelkõige politsei töö spetsiifilisest vaadatuna, on käsitletud antud töö neljandas peatükis. Korralduseseaduse paragrahv 2 lõike 1 kohaselt hõlmab korralduse avalikku korda ähvardava ohu ennetamist, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamist, ohu tõrjumist ning avaliku korra rikkumise kõrvaldamist. Tegemist on ülesannetega, mille üldiseks eesmärgiks saab pidada avaliku korra kaitset. Erinevus antud ülesannetes seisneb nende staadiumis. Teisisõnu, kas tegemist on ennetusliku ülesandega, mille raames püütakse välistada või luua olukord, kus oht avaliku korrale ei realiseeru, või on oht juba realiseerunud ning ülesande lahendamine on suunatud ohu või korralduse rikkumise kõrvaldamisele.

Ohu ennetamiseks loetakse KorS § 5 lg 7 mõttes olukorda, kus puudub ohukahtlus või oht, kuid nende tekkimine ei ole välistatud. Tegemist on seega avaliku korra kaitsmisele suunatud ülesande esimese nn staadiumiga, mille lähimaks eesmärgiks on minimaliseerida tõenäosus ohu või ohukahtluse tekkimiseks. Ohukahtlus on olukord, kus esinenud asjaoludele antava esmase hinnangu alusel ei saa kindlalt väita, et korrariikkumine aset leiab, kuid see ei ole ka välistatud (KorS § 5 lg 6).

Ohu tõrjumine kujutab endast KorS § 5 lg 2 sätestatud ohu tõrjumist. Oht korrakaitseaduse tähenduses on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrariikkumine.

Kui korrariikkumine ehk avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine on juba aset leidmas, on tegemist avaliku korra rikkumise kõrvaldamisega korrakaitseaduse mõttes. Seega on tegemist nn viimase ülesandega avaliku korra tagamisel korrakaitseaduse mõttes. Korrariikkumist korrakaitseaduse mõttes ei saa samastada süüteo toimepanemisega, kuigi nende toimumine teatud olukordades võib olla paralleelne. Siiski ei saa tõmmata võrdusmärki korrariikkumise ja süüteo toimepanemise vahele. Seda eelkõige settõttu, et iga korrakaitseaduse mõttes korrariikkumine ei ole väärtegu või kriminaalkorras karistatav. Korrakaitsete ülesannete ühise osa moodustab seega ohu olemasolu ning selle intensiivsus avaliku korra negatiivseks mõjutamiseks. Ohu ennetamise staadiumis ei ole ohtu veel tekkinud, erinevalt kolmest järgnevast staadiumist, kuid ka ennetamine on osa korrakaitsetest ülesannetest.

Politsei pädevusse kuuluvate korrakaitsete ülesannete lahendamine toimub seega üldjuhul läbi riikliku järelevalve, mis on haldusmenetluse eriliik.<sup>3</sup> Seega on korrakaitseõiguse näol tegemist haldusülesandega, mille delegerimise võimalused ja lubatavus on sätestatud halduskoostöö seaduse § 3 jj. Viidatud sätte kohaselt on halduse ülesannete delegerimine lubatud nii halduslepingu kui eraõigusliku lepingu alusel. Milliste ülesannete edasiandmine on lubatud millist lepinguliiki kasutades, on käsitletud antud töö viiendas peatükis. Samuti on antud peatükis käsitlust leidnud põhiseadusest tulenevad delegerimise piirangud.

---

<sup>3</sup> Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=93502&u=20081105175244](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20081105175244), 12.02.2016. lk 9

Korralduseseaduse § 82 kohaselt on politsei ülesannete täitmisele võimalik kaasata korralduselepingu sõlmimisel. Antud töö viimases peatükis leiavadki käsitlemist ühes küljest korralduselepingu liigist ning teisalt põhiseadusest tulenevad võimalused ja piirid eraõiguslike isikute politsei ülesannete täitmisele kaasamiseks.

Seega on antud magistratöö autor seadnud eesmärgiks välja selgitada:

- 1) Selgitada välja, kas korralduselepingu alusel on võimalik kaasata võimuvolitustega politsei korralduslike ülesannete täitmisele eraõiguslikke isikuid;
- 2) Selgitada välja milliste korralduslike ülesannete täitmiseks on võimalik kaasata eraõiguslikke isikuid ;
- 3) Selgitada välja, kas korralduselepingu alusel kaasatud isikute abil on võimalik vähendada politseil lasuvat koormust, tagades seeläbi parema ohtude ennetava reageerimise.

Kasutades seejuures dogmaatilist ehk kehtiva õiguse analüüsi ning võimuvolituste üleandmise ja ülesannete täitmisele kaasamise aluste võrdlevat meetodit.

Toodud eesmärgideni jõudmiseks on autor kasutanud allikatena teemakohaseid teadusartikleid (N. Parrest, „Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia“; K. Merusk, „Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid“; A. Aedmaa, „Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis“; K. Eller, „Korralduse üldvolituse koosseis Saksa õiguses ja Eesti korralduseseaduse eelnõus“; J. Jäätma, „The Constitutional Requirements for Averting of a Danger: The Principles of a State Based on Democracy, and the Rule of Law v. Averting of a Danger“; O. Kask, „Korralduse seaduse eelnõust“; M. Laaring, „Avaliku korra mõiste põhiseaduses“; J. Sootak, A. Soo, „Hädaabimeetme Riigikohtu kriminaalkolleegiumi viimase kümnendi praktikas“; F. Schoch, M. Ernits, „Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses“); kehtivaid õigusakte (KorS; PPVS; HKTS; HMS, PS jt) ning teoreetilist kirjandust (H. Maurer, „Haldusõigus“; A. Aedmaa, „Haldusmenetluse käsiraamat“; E. Kergandberg jt. Averus: avaliku ja erasektori koostöö; M. Laaring, „Eesti korralduseõigus ohuennetusõigusena“; R. Maruste, „Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse“; R. Altnurme, „Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kolmandale sektorile“). Samuti on viitamist leidnud asjakohane kohtupraktika. Kuivõrd korralduseõiguse rakendamise aeg on Eestis olnud suhteliselt lühike, on veel vara rääkida sellealasest mitmekülgsest kohtupraktikast. Seetõttu on lisaks haldusmenetlust puudutavale kohtupraktikale leidnud käsitlemist ka süütemenetlust käsitlev praktika.

(haldus, politsei, avalik kord, korrahooldamine,delegeerimine)

## 1 Riiklik järelvalve ning rakendatavad meetmed

Eesti õigusdogmaatikas kasutatakse järelvalvemenetluse, riikliku järelvalve ja haldusjärelvalve mõisteid.<sup>4</sup> Nii näiteks teostab õiguskantsler PS § 139 kohaselt järelvalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigusloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse üle. Õiguskantsler teostab ennekõike põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse järelvalvet (normikontrolli funktsioon) ning riigi- ja teiste avalikke ülesandeid täitvate asutuste ja isikute kontrolli isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamise ning hea haldustava järgimise üle.<sup>5</sup>

Järelvalvemenetluse terminit on lisaks põhiseaduslikkuse järelvalvele kasutatud ka haldusesiseses järelvalves, kus üks haldusorgan teostab kontrolli teise haldusorgani tegevuse õiguspärasuse üle. Kui ühele haldusorganile on antud pädevus teostada järelvalvet teise haldusorgani ülesande täitmise üle, siis on tegemist haldusjärelvalvega.<sup>6</sup> Haldusjärelvalve subjektide ring piirdub eelkõige nende isikutega, kes täidavad avalikke ülesandeid ehk haldusülesandeid ning järelvalve sisuks on nii seaduslikkuse kui ka otstarbekuse kontroll.<sup>7</sup> Korrahooldamise seaduse seletuskirja kohaselt hõlmab haldusorgani tegevuse otstarbekuse kontroll haldusorgani tegutsemise hindamist, eelkõige kas tegutsetud on maksimaalselt efektiivselt, mõjusalt ja riigi heaolu suurendavalt, isegi kui sellega pole rikutud õigusnorme ega otseselt kahjustatud avalikke huve.<sup>8</sup>

Internse järelvalve üheks osaks on ühtlasi teenistuslik järelvalve<sup>9</sup>, mida tuleb riiklikust järelvalvest eristada. Teenistusliku järelvalvega on tegemist näiteks PPA ametnike tegevuse üle järelvalve teostamine sisekontrollibüroo tegevuse raames. Riiklik järelvalve on seevastu eksternne järelvalve, st see on suunatud haldusväliste ohtude väljaselgitamisele ja tõrjumisele.

---

<sup>4</sup> J. Jäätma. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrahooldusõiguses: kooskõla põhiseadusega. Tartu, Tartu Ülikooli kirjastus 2015 lk 56

<sup>5</sup> Eesti Vabariigi PõhiS. Komm. 2. vlj. Tallinn: Juura 2008 XII ptk sissejuhatus lk 655

<sup>6</sup> A. Aedmaa. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. Juridica nr 7, 2004. lk 501

<sup>7</sup> A. Aedmaa. Viidatud töö lk 502

<sup>8</sup> Korrahooldamise seaduse seletuskiri (viide 3) lk 14

<sup>9</sup> Koks §-s 66<sup>1</sup> lg 1 teenistuslik järelvalve on valitsuse poolt valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatav kontroll.

Riiklikku järelevalvet ei toimu ühe haldusekandja sees tema organite vahel vastastikku ega ka erinevate haldusekandjate vahel, kui järelevalvet teostatakse haldusülesannete täitmise üle.<sup>10</sup> Autori arvates ei esine praktikas probleeme mitte niivõrd internse ja eksternse järelevalve vaheteos, kuivõrd just eksternse eristamises süüteomenetluse toimingutest.

Tihti peale võib piir riikliku järelevalve ning süüteomenetluse vahel olla õrn ning ähmane. Nii näiteks on Riigikohus leidnud, et kui sõiduk peatatakse liiklusrikkumise kahtluse tõttu, ent väärteo toimepanemise suhtes põhjendatud kahtluseks alust andvad tõendid puuduvad, on peatamise õiguslikuks aluseks LS § 200 lg 3. Sel alusel sõiduki peatamine on osa järelevalvemenetlusest. Kui antud järelevalvemenetluse raames aga selgub, et sõidukis on keelatud aineid või esemeid (antud juhul antiradar), siis riikliku järelevalve meetme (sõiduki läbivaatus) alusel tuvastamist leidnud asjaolud on hilisemalt kasutatavad süüteomenetluses tõenditena.<sup>11</sup> Samuti on Riigikohus nentunud, et järelevalve- ja väärteomenetlus võivad kulgeda ning sageli kulgevadki samal ajal.<sup>12</sup>

Järelevalvemenetluse, riikliku järelevalve ja haldusjärelevalve mõisteid ei saa seega kasutada sünonüümina, kuna nende sisu, ulatus ning eesmärk on erinevad. Riiklik järelevalve korrakaitseaduse tähenduses on erinevalt haldusjärelevalvest ja teenistuslikust järelevalvest eksternne kontroll, seda teostatakse ohtudega võitlemiseks, mis ei teki haldusorganisatsiooni siseselt, vaid suhtes halduseväline isik-korrakaitseorgan.<sup>13</sup> Korrakaitseaduses toodud riiklik järelevalve ei ole rakendatav internse kontrolli korral, üldjuhul on antud meetmed kohaldatavad ainult avaliku korra eest vastutava isiku suhtes (KorS § 1 lg 7; § 23 lg 1).

Riiklik järelevalve on korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine (KorS § 2 lg 4). Seega tuleb riikliku järelevalvena mõista korrakaitseaduse tähenduses seda osa korrakaitsest, mis on suunatud haldusväliste isikute tegevuse üle järelevalve teostamisel, mille eesmärgiks on avaliku korra tagamine. Nii on riikliku järelevalvega tegemist, kui politseiametnikud viivad läbi politseilist tegevust, mille raames allutatakse mootorsõiduki juhid joobeseisundi tuvastamise protseduurile nn kõik puhuvad raames.

---

<sup>10</sup> Korrakaitseaduse seletuskiri (viide 3) lk 14

<sup>11</sup> RKKKo 3-1-1-22-14 p 8.1

<sup>12</sup> RKÜKo 3-3-1-75-11 p 15

<sup>13</sup> samas lk 14



Riikliku järelevalve teostamiseks on korrakaitseseaduses ette nähtud üld- ja erimeetmed, mille abil tagatakse korrakaitsete ülesannete täitmine. Kuigi meetme ettenägemise peamine mõte seaduses on luua õiguslik alus põhiõiguse piiramisele, ei tähenda meetmed üksnes põhiõiguste piiramise volitusi.<sup>14</sup> Tegemist on vahenditega, mille kaudu korrakaitseorganid täidavad korrakaitsete ülesandeid. Rakendatavad meetmed erinevad omavahel nii eesmärkide kui ka riiveulatuse poolest. Samuti ei eelda aga kõik meetmed automaatselt põhiõiguste piirangute olemasolu. Ühtlasi peab autor siinkohal vajalikuks märkida, et riiklikku järelevalvet on politseiametnikul võimalik teostada ka ilma üld- või erimeetmeid rakendamata. Seda eelkõige olukorras, kus isik, kes üldjuhul allutatakse meetme rakendamisele, annab selleks nõusoleku. Riigikohus on lahendis 3-1-1-22-14 p 8.2 märkinud, et isiku nõusolek sõiduki läbivaatuseks välistab erimeetme rakendamise vajaduse. Seega on politseiametnikul võimalik täita korrakaitsete ülesandeid riikliku järelevalve raames, rakendamata selleks vajalikke meetmeid, kui on olemas isiku luba. Seega, kui tegemist ei ole üld- ega erimeetme rakendamisega, ei teki ka kohustust antud toiming kirjalikult fikseerida. Kuna aga täitevvõimu kaalutusotsus peab olema läbipaistev ning jälgitav, ei saa autori arvates sellist vahetegu pidada absoluutseks. Nii näiteks ei saa isiku kainenema toimetamise puhul lähtuda isiku nõusolekust või loast, vaid üksnes korrakaitseseaduses toodud alustest. Viimasest eelkõige seetõttu, et ühelt poolt isik, kes toimetatakse kainenema, ei ole üldjuhul suuteline andma adekvaatset ja usutavat nõusolekut. Teisalt aga, lähtudes just kaalutluse läbipaistvusest, ei oleks hilisemalt võimalik adekvaatselt veenduda isiku kainenema toimetamise õiguspärasuses. Ei saa ju pidada mõistlikuks, et vahetuse jooksul mitmeid inimesi kainenema toimetanud politseiametnik peaks olema suuteline kõiki asjaolusid täpselt mäletama. Praktikas välditakse antud olukorra tekkimist eelkõige seeläbi, et toodud olukorras rakendatakse erimeedet (joobeseisundis isiku kainenema toimetamine), hoolimata allutatud isiku loa olemasolust või selle puudumisest. Sellega on kindlamini ja efektiivsemalt tagatud ka allutatud isiku õigused, eelkõige õigus teada, miks ta on kainenema toimetatud.

Üldjuhul siiski rakendatakse riikliku järelevalve raames üld- ja erimeetmeid, seega leiab antud töös käsitletust ennekõike meetmete rakendamisega seonduv. Arvestades antud tööle seatud mahulisi piiranguid, on kõrvale jäetud olukorrad, kus meetmete rakendamiseks puudub vajadus (eelkõige nõusoleku olemasolu).

---

<sup>14</sup> samas lk 94

Seega saame vastavalt meetme riiveulatusele rääkida nn pehmetest meetmetest, millega üldjuhul ei kaasne isikute põhiõiguste- ja vabaduste riivet nt § 26 sätestatud teavitamine ning tugeva riivega meetmetest, näiteks isiku kinnipidamine § 46. Viimase meetme puhul saame rääkida riikliku järelevalve raames allutatud isikut ühest kõige tugevamalt riivavast meetmest, millega ühtlasi piiratakse isiku põhiõigusi (eelkõige vabaduspõhiõigusi) ajaliselt kõige enam. Vastavalt korrakaitsele ülesandele on ette nähtud riikliku järelevalve üld- ja erimeetmed, mille rakendamise õiguspärasus tuleneb staadiumist ning taotletavast eesmärgist. Ohu ennetamise staadiumis ei ole näiteks lubatud kasutada vahetut sundi, mis ohu väljaselgitamise, tõrjumise ning korrarikkumise kõrvaldamisel on lubatud. Eelkõige tuleneb see proportsionaalsuse põhimõttest, sest rakendatava meetmega kaasnev riive peab olema vajalik, kohane ning sobiv konkreetse ülesande täitmiseks. Nii ei oleks näiteks mõeldav olukord, kus politsei teostaks sundtoomist isiku suhtes, kellelt soovitakse saada üksnes selgitusi olukorras, kus ohtu ega ohukahtlust ei esine.

Politsei- ja korrakaitseametniku sekkumise vahendiks on seega konkreetne meede, millega ta ohu tõrjub või tagajärje kõrvaldab. Meede on korrakaitseorgani õiguslik tegevus, mis väljendub kas haldusakti andmises või toimingu sooritamises.<sup>15</sup> Nii on meede nii vallasasja läbivaatus ning hoiulevõtmine kui ka joobeseisundi tuvastamine. Üldiselt võib väita, et politseiametniku tegevus riikliku järelevalve raames seisneb enamasti toimingu sooritamises, harvem aga kirjaliku haldusakti andmises (nt mootorsõiduki juhtimiselt kõrvaldamine, ettekirjutuse andmine). Küll aga leiab praktikas politsei sekkumise kiireloomulisust arvestades sagedasti kasutust just suulise haldusakti andmine, ning seda eelkõige korrarikkumise lõpetamise korralduse näol.

Riikliku järelevalve meetme legaaldefiniitsiooni seadustest ei leia. Riigikohus on oma senises praktikas lähtunud järelevalvemeetmete käsitlemisest põhiõigust riivava akti või toiminguna, eristades meetme kohaldamist ka järjekindlalt järelevalvemenetluse alustamise otsusest.<sup>16</sup> Kõikide rakendatavate järelevalve meetmetega ei kaasne automaatselt põhiõiguste riivet, eelkõige nn pehmete meetmete rakendamisel. Küll aga peab meetme rakendamist otsustav korrakaitseorgan veenduma nende meetmete puhul, millega kaasneb põhiõiguste riive, et valitud meede vastaks korrakaitseseaduse §-des 7–9 toodud põhimõtetele.

---

<sup>15</sup> J. Jäätma. Viidatud töö lk 104

<sup>16</sup> M. Laaring, „Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena”. Tartu 2015 lk 93; RKHK 13.10.2010 otsus asjas nr 3-3-1-44-10 p 17 jj.

Viidatud sätted kordavad üle haldusmenetluse seaduses sisalduvad põhimõtted (proportsionaalsuse ja otstarbekuse põhimõtte) ning lisaks seaduslikkuse põhimõtte. Ühtlasi leiab rõhutamist õiguste kaitse ja inimväärikuse tagamise vajalikkus riikliku järelevalve raames.

Kogu haldusmenetlusele ja laiemalt kogu avaliku võimu toimimisele omased põhimõtted, nagu kaalutlusõiguse otstarbekas kasutamine (oportuniteet) ja kaalutlusõiguse raames rakendatava meetme proportsionaalsus, omandavad korrakaitseõiguse jaoks erilise tähenduse. Seetõttu on peetud vajalikuks nimetatud põhimõtete sisu korrakaitseseaduses sätestada oluliselt detailsemalt, kui seda teevad HMS §-d 3 lg 2 ja 5 lg 2.<sup>17</sup>

Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peab korrakaitseorgan riikliku järelevalve teostamisel mitmest sobivast ja vajalikust meetmest rakendama seda, mis nii isikut kui ka üldsust eeldatavalt kõige vähem kahjustab (Kors § 7 lg 1). Samuti tuleb valida meede, mis meetmega taotletavat eesmärki ja kiireloomulist kohaldamist nõudvat olukorda arvestades oleks proportsionaalne. Nii ei ole antud põhimõttega kooskõlas näiteks isiku toimetamine kainenema, kui teda on võimalik transportida kainestusmaja kõrval asuvasse elu- või ööbimiskohta. Antud töö autor on seisukohal, et praktikas ei tekita politseiametnikele proportsionaalse meetme valik raskusi, kuivõrd tegeletakse igapäevaselt erinevate meetmete valikus orienteerumisega, millega tagatakse kõige optimaalsem sündmuse lahendamine ning eesmärkide täitmine. Nii näiteks olukorras, kus kortermaja elanik kuulab liiga valju muusikat, rikkudes sellega teiste majaelanike rahu. Antud olukorra lahendamiseks on ette nähtud mitmeid eesmärgipäraseid meetmeid, alustades vallasasja hoiulevõtmisest ja lõpetades isiku kinnipidamisega. Küll ei ole asjaolusid arvestades proportsionaalne alustada isikut kõige enam riivamast meetmest (isiku kinnipidamine), kui näiteks on võimalik võtta hoiule muusikakeskus, millega lärmi tekitati. Seega tuleb politseiametnikul igapäevaselt orienteeruda erinevates riikliku järelevalve meetmetes, valides eesmärgi täitmiseks sobiva ning isikut kõige vähem riivava lahenduse.

Ühtlasi on meetme kohaldamise kestusele seatud piirangud: meedet võib kohaldada vaid nii kaua, kui see on meetme rakendamise eesmärgi saavutamiseks vajalik või kui antud eesmärki ei ole valitud meetmega enam võimalik saavutada (Kors § 7 lg 2,3).

---

<sup>17</sup> Korrakaitseseaduse seletuskiri (viide 3) lk 30

Nii näiteks on kainenema toimetatud isikul kainenemine kainestusmajas ajaliselt piiratud üldjuhul 12 tunniga.<sup>18</sup> Vahetu sunni kasutamise ajaline piir on üksnes niikaua, kui see on meetme eesmärgi saavutamiseks vajalik (nt KorS § 48 lg 5). Nii näiteks on vallasasja hoiulevõtmiseks sunni rakendamine KorS § 52 lg 5 kohaselt lubatud üksnes niikaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu.<sup>19</sup> Toodud öörahu rikkumise näite korral siis eelkõige niikaua, kuni kestab öörahu.

Otstarbekuse põhimõttest tulenevalt peab korrakaitseorgan riiklikku järelevalvet teostades tegutsema eesmärgipäraselt ja efektiivselt ning kohaldama õiguspärase kaalutluse piires riikliku järelevalve meetmeid paindlikult (Kors § 8). Meetmete paindlikkus tähendab korrakaitseorgani kohustust muuta meedet vastavuses ohu tõrjumist puudutava olukorra muutumisega ning valima iga ohu tõrjumiseks just sellele ohuliigile täielikult vastavad meetmed.<sup>20</sup> Paindlikkuse tagamiseks valitavale meetmele seab piirangu ülesanne, mille raames meedet rakendatakse. Teisisõnu, kui meetme kohaldamine on õiguspärane teatud liiki ohu ilmnemisel, siis meetme muutmisel valitav uus meede peab samuti vastama sellele ohuliigile, mis eesmärgil seda kohaldatakse. Lähtuda ei tule siis mitte algsest ohuliigist, vaid muutmise tinginud ohu liigist. Meede saab olla paindlik aga ainult korrakaitseorganile tegutsemisvolitusega antud piirides.<sup>21</sup> Seega saab politseiametnik meetmete valikul lähtuda üksnes nendest meetmetest, mille rakendamiseks on tal volitused tema pädevusse jäävate ülesannete lahendamiseks.

Tulenevalt seaduse reservatsiooni põhimõttest vajab isiku põhiõigusi riivav täidesaatva riigivõimu üksikmeede seaduslikku alust kas siis üld- või erivolituse näol.<sup>22</sup> PPVS § 3lg 1 p 1-9 sätestab küll politsei ülesandeid, kuid tegemist ei ole volitusnormiga, mille alusel saaks politseiametnik vajalikku meedet rakendada. Seaduses sisalduvast ülesande normist piisab õigusriiklike nõuete täitmiseks sel juhul, kui täitevvõimu meetmega ei kaasne isiku õiguste riive (nt avaliku ruumi vaatlus, politsei patrullisõit); niipea aga, kui esineb õigusriive, ei anna ülesande norm selleks piisava seadusliku aluse mõõtu välja.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> Kors § 43 lg 3. Üle 12 tunni võib isikut, kes ei ole ettenähtud aja jooksul kainenunud, kinni hoida veel järgnevad 12 tundi üksnes tervisehoiutöötaja vastavasisulise hinnangu andmisel, kui isik joobest tuleneva tervise seisundi tõttu ei ole suuteline veel ise lahkuma.

<sup>19</sup> Eesmärgid, miks vallasasja hoiulevõtmine on vajalik, on loetletud KorS § 52 lg 1 p 1-5. Seega kui hoiule võetakse näiteks tulirelv, mille valdamiseks on vajalik luba, siis sunni rakendamise kestuse piiriks on tulirelva pädevate ametnike oma valdusesse saamine.

<sup>20</sup> Korrakaitse seaduse seletuskiri (viide 3) lk 31

<sup>21</sup> samas

<sup>22</sup> J. Jäätma. Viidatud töö lk 104

<sup>23</sup> F. Schoch, M. Ernits. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses lk 542

Seega olukorras, kus patrullisõitu tegev politseiametnik märkab avaliku korra üldnõuete rikkumist, ei tulene sekkumiseks vajalike meetmete rakendamise volitus mitte temale pandud ülesannetest, vaid korrakaitseseaduses toodud volitusnormidest (KorS § 57<sup>1</sup> p 1; § 57<sup>2</sup> lg 1 ja 2 ).

Üldvolitus on õigusnorm, mis volitab korrakaitseorganit rakendama meetmeid, kui esineb ohuolukord ja puudub erivolitus.<sup>24</sup> Riikliku järelvalve meetmeid, mille rakendamine toimub üldvolituse alusel, nimetatakse korrakaitse üldmeetmeteks ehk ebatüüpilisteks meetmeteks. Meetmeid, mida rakendatakse erivolituse alusel, nimetatakse erimeetmeteks ehk korrakaitse tüüpmeetmeteks.<sup>25</sup>

## 1.1 Üldmeetmed

Üldvolituse alusel rakendatavat üldmeedet kohaldatakse harvaesinevas ja ebatüüpilises olukorras.<sup>26</sup> Seega erinevalt keelelisest tavatähendusest tähendab üldmeede korrakaitseõiguses pigem midagi ebatüüpilist ning reeglina mitterakenduvat, erimeede aga midagi tüüpiliselt rakenduvat ja tavapärast.<sup>27</sup> Tegemist on korrakaitseõiguse üldvolitustega, mille abil ületatakse erivolituse puudumine.

Teisisõnu, kui erimeetmega on kaetud enim esinevad olukorrad, millega kaasneb riive isikute põhiõigustele ja -vabadustele, siis üldvolitus peab tagama erandlike olukordade lahendamise. Üldvolituse eelduseks on, et puudub erivolitus, kuid esineb oht või korrarikkumine, millele reageerimine on vajalik. Üldvolitus aktiveerub, kui tegemist on ohusituatsiooni või korrarikkumisega ja puudub meetme rakendamiseks konkreetne erivolitus, kuid korrakaitseorgani poolt tegutsemata jätmine ei vastaks nii korrakaitseseaduse kui ka põhiseaduse mõttele ega eesmärgile.<sup>28</sup> Seega on üldvolitusel lünga täitmise funktsioon olukorras, kus korrakaitseorganil puudub erivolitus korrakaitse ülesande täitmiseks, kuid kui sekkumata jätmine oleks korrakaitseseaduse põhimõtte ning kaitstavate õigushüvede kaitsmise tagamisega vastuolus.

---

<sup>24</sup> J. Jäätma. Viidatud töö lk 102

<sup>25</sup> Korrakaitseseaduse seletuskiri (viide 3) lk 47

<sup>26</sup> J. Jäätma. Viidatud töö lk 104

<sup>27</sup> Korrakaitseseaduse seletuskiri (viide 3) lk 47

<sup>28</sup> J. Jäätma. Viidatud töö lk 105

Politsei- ja korrakaitseõiguses ületatakse ohusituatsioonis või korrarikkumise esinemisel erivolituse puudumine seeläbi, et meedet rakendatakse üldvolituse alusel.<sup>29</sup> Ohu või korrarikkumise situatsioonis on korrakaitseorgani tegevuse aluseks küll üldvolitus, aga rakendatava meetme, selle sisu, eesmärgi ja ulatuse otsustab korrakaitseorgan kaalutlusõiguse alusel.<sup>30</sup> Nii näiteks puudub korrakaitseseaduses erimeede olukorras, kus joobeseisundis isik istub mootorsõiduki rooli, omades kavatsust asuda liiklema. Mootorsõiduki juhtimiselt kõrvaldamine liikluseaduse alusel ei oleks antud asjaoludele tuginedes võimalik, kuivõrd tegemist ei ole veel mootorsõiduki juhiga. Riikliku järelvalve raames rakendatavate erimeetmetega on küll võimalik tuvastada joobeseisundi olemasolu või selle puudumine, kuid muid eesmärgipärasid erimeetmed puuduvad olukorras, kus isik ei allu korraldustele mitte asuda juhtima sõidukit, kuid ei ole seda veel teinud. Kuna antud isiku liiklusesse lubamine oleks igati vastuolus politseile pandud ülesannete eesmärkidega ning üldise turvatundega, siis tuleb politseiametnikul antud olukorras leida lahendus ohu kõrvaldamiseks üldvolituse alusel.

Riikliku järelvalve üldvolitus on sätestatud korrakaitseseaduse §-des 28 ja 29. KorS § 28 lg 1 kohaselt on pädeval korrakaitseorganil õigus panna ohu või korrarikkumise korral avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kohustus.

Tegemist on üldvolitusega, mille kohaselt on pädeval korrakaitseorganil õigus kohaldada üldmeedet, kui on täidetud § 28 lg 1 toodud eeldused. Teisisõnu annab antud säte üldmeetme rakendamise õiguse pädevale korrakaitseorganile olukorras, kus eksisteerib oht või korrarikkumine ning seda avaliku korra eest vastutava isiku suhtes. Korrakaitseseaduses konkreetset vorminõuet ettekirjutusele ei ole. Kuivõrd aga on tegemist haldusaktiga HMS § 51 mõttest, siis kehtivad ka ettekirjutusele haldusaktile esitatavad vormi- ja sisunõuded. Seega peab haldusakti üldjuhul vormistama kirjalikult, üksnes edasilükkamatus olukorras võib teha ettekirjutuse suuliselt (HMS § 55 lg 2). Nii näiteks on kohus pidanud ohu tõrjumiseks ja korrarikkumise lõpetamisele suunatud suulist korraldust piisavaks.<sup>31</sup> Arvestades politseile pandud ülesannete spetsiifikat ning esineda võivat sekkumise kiireloomulisust, on suulise ettekirjutuse õiguspärasus ka hädavajalik ülesannete eesmärgipäraseks täitmiseks, seda eelkõige korrakaitsevaldkonnas tööd tegevatele politseiametnikele.

---

<sup>29</sup> samas

<sup>30</sup> samas

<sup>31</sup> VMKo 4-15-607

Samuti leiab töö autor, et suuliselt antud ettekirjutus ei kahjusta kuidagi ettekirjutuse adressaadi õigust hilisemalt antud ettekirjutus vaidlustada. Põhjendatud huvi olemasolul tuleb haldusorganil suuliselt antud haldusakt tagantjärele siiski kirjalikult vormistada (HMS § 55 lg 2).

KorS § 29 lg 1 annab pädevale korrakaitseorganile õiguse rakendada üldmeedet olukorras, kui avaliku korra eest vastutavat isikut ei ole või kui isik ei saa õigel ajal ohtu tõrjuda või korrarikkumist kõrvaldada, samuti kasutada ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajaduse korral ametiabi või kaasata muid isikuid. Mõlema üldvolituse rakendamise lisatingimuseks on, et puuduks erivolitus.<sup>32</sup> Üldvolituse regulatsioon ei näe korrakaitseseaduses sõnaselgelt ette meetmeid, mida korrakaitseorgan saaks vajadusel rakendada. Seega on tal õigus valida selline meede, mis ohu tõrjub või korrarikkumise kõrvaldab.<sup>33</sup> Meetme valikul peab korrakaitseorgan teostama aga kaalutusõigust. Antud nõudele viitab ühtlasi KorS § 28 lg 1 toodud lausekonstruktsioon „õigus panna“ ning § 29 lg 1 toodud „võib“. Antud sätete kohaselt on korrakaitseorganil meedet rakendada õigus, aga mitte kohustus. Kui korrakaitseorgan peab vajalikuks korrakaitse ülesande lahendamisel kasutada üldvolituse alusel vajalikku meedet, peab see toimuma üldvolituse piire ning õiguse üldpõhimõtteid silmas pidades. Nii ei ole näiteks proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas olukord, kus korrakaitseorgan rakendab üldvolituse alusel esmaselt sundi. KorS § 28 lg 1 alusel rakendatava üldmeetme kohaselt tohib vahetut sundi kohaldada üksnes siis, kui üldvolituse alusel on antud kehtiv ja õiguspärane ohutõrjeõiguse ettekirjutus, seda ettekirjutust ei ole avaliku korra eest vastutav isik täitnud ning seda ei ole võimalik täita asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud vahenditega või ei anna see tulemusi ning ettekirjutuse täitmine on võimalik saavutada üksnes vahetu sunniga (KorS § 28 lg 3).<sup>34</sup> Seega oleks joobeseisundis isiku näite puhul õiguspärane rakendada vahetut sundi isiku mootorsõidukist eemaldamiseks, kui temale kui avaliku korra eest vastutavale isikule on tehtud kehtiv ja õiguspärane ettekirjutus temast tuleneva ohu tõrjumiseks, mida isik keeldub täitmast.

Toodud näite näol on tegemist praktikas harva esineva väga äärapealse juhtumiga, kus esineb küll ohu kahtlus, kuid korrarikkumiseni, rääkimata süüteomenetluslikust rikkumisest, ei ole jõutud.

---

<sup>32</sup> Korrakaitseseaduse seletuskiri (viide 3) lk 52

<sup>33</sup> J. Jäätma. Viidatud töö lk 105

<sup>34</sup> Korrakaitseseaduse seletuskiri (viide 3) lk 52

Kuivõrd antud situatsioon prakikas eskaleerub loetud sekundite või minutite jooksul, on õiguspärane politseiametniku poolt antud suuline korraldus ohu tõrjumiseks, mille täitmata jätmisele järgneb sunni rakendamine.

## 1.2 Erimeetmed

Erivolituse alusel rakendatavaid meetmeid mõistetakse tüpiseeritud meetmetena, sest tegemist on tüüpiliselt rakenduva ja n-ö tavapärase meetmega.<sup>35</sup> Tegemist on *expressis verbis* kodifitseeritud tüüpiliste meetmetega.<sup>36</sup> Korrakaitseaduses on erimeetmed sätestatud §-des 30–53. Erivolituse alusel rakendatavates erimeetmeteks korrakaitseaduses on näiteks küsitlemine ja dokumentide nõudmine (KorS § 30); kutse ja sundtoomine (KorS § 31); isikusamasuse tuvastamine (KorS §-id 32 ja 33); isikuandmete töötlemine jälgimisseadmetiku kasutamisega (KorS § 34); isiku joobeseisundi tuvastamine ja kontrollimine (KorS § 37); joobeseisundis isiku kainenema toimetamine (KorS § 42); viibimiskeeld (KorS § 44); sõiduki peatamine (KorS § 45); isiku kinnipidamine (KorS § 46); turvakontroll (KorS § 47); isiku läbivaatus (KorS § 48); vallasasja läbivaatus (KorS § 49); valdusesse sisenemine (KorS § 50); valduse läbivaatus (KorS § 51) ning vallasasja hoiulevõtmine (KorS § 52). Riikliku järelevalve erimeetmed on sätestatud lisaks korrakaitseadusele, mis on korrakaitseõiguse üldseaduseks, ka teistes eriosa seadustes,<sup>37</sup> näiteks alkoholiseaduses, biotsiidiseaduses jne.

Meetme valik ning ühtlasi sekkumise vajalikkuse hindamine sõltub korrakaitseorgani kaalutlusotsusest. Teisisõnu, kas politseiametnik sekkub riikliku järelevalve raames sobiliku meetmega või mitte, sõltub ametniku kaalutlusotsusest. Kriminaalmenetlusele omane legaliteedi printsiip korrakaitseõiguses ei rakendu. Seega ei ole korrakaitseorganil kohustust igal juhul riikliku järelevalve raames sekkumiseks, mis on autori arvates ka mõistlik, arvestades korrakaitse väga laia ulatust. Kuna korrakaitse on eelkõige avaliku korra eest vastutava isiku ülesanne, ei oleks mõistlik ning on korrakaitseõiguse eesmärkidega vastuolus selle absoluutne kohustuslikkus korrakaitseorganile.

---

<sup>35</sup> samas lk 47

<sup>36</sup> samas

<sup>37</sup> Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 47



Korrakaitseorgan peab esiteks kaaluma, kas temapoolne sekkumine on üldse eesmärgi saavutamiseks vajalik ning teisalt kaaluma sobiliku meetme rakendamise vajalikkust.

Korrakaitseseaduse § 1 lg 2 kohaselt kohaldatakse korrakaitseseaduse rakendamisel haldusmenetluse seaduses sätestatud. HMS § 4 lg 2 kohaselt tuleb korrakaitseorganil kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Korrakaitseorgani tegevus põhineb kaalutlusel ehk valikuvõimalustel, mida nimetatakse ka oportuuniteedi ehk otstarbekuse põhimõtteks.<sup>38</sup> Seega ei ole korrakaitseorganil kohustust igal juhul riiklikku järelevalvet algetada, vaid tal on õigus kaaluda, kas algetamine on vajalik või mitte, v.a olukorrad, kus sekkumine on ohu intensiivsusest tulenevalt kohustuslik ehk korrakaitseorgani otsustusõigus sekkumise vajalikkuse üle on viidud nullini. Nii näiteks ei saa politseiametnik olukorras, kus kaks meest peksavad kolmandat, otsustada, kas lahutada kaklus või mitte, sekkumise kohustuslikkus tuleneb politseile pandud ülesannetest. Samuti puudub sekkumise vajalikkuse hindamise otsustusõigus politseiametnikul olukorras, kus ta märkab hiliskevadisele õhukesele jääle mängima suunduvaid lapsi. Sekkumise vajalikkus on ilmselge.

Kui korrakaitseorgan leiab, et sekkumine on vajalik ja põhjendatud, siis rakendatava meetme või meetmed valib ta samuti kaalutusõigusest lähtuvalt. Riikliku järelevalve raames konkreetse ülesande täitmisel sobilikud meetmed peavad olema taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalikud, kohased ning vastama taotletavale eesmärgile. Meetme valikul tuleb korrakaitseorganil lisaks proportsionaalsuse ning otstarbekuse põhimõttele tagada ühtlasi inimväärikus ning õiguste kaitse. Seega ei saa pidada piisavaks meetmeks näiteks üksnes joobeseisundi tuvastamist isikul, kes on silmanähtavalt alkoholijoobes ning kes iseseivalt ei ole suuteline elu- või ööbimiskohta minema. Meede on piisav, kui antud seisundis üksi viibiv isik on turvaliselt jõudnud elu- või ööbimispaika, olgu selleks siis isiku kodu või kainenestumaja.

Korrakaitseorgani tegevus riikliku järelevalve menetluse raames on klassikaline riivehaldus, mis tähendab, et rakendatavad üld- ja erimeetmed üldjuhul piiravad isikute (põhiõiguste kandjate) põhiõigusi, näiteks omandipõhiõigust, vabadust, kehalist puutumatust olukorras, kus kaitstav õigushüve ei ole kahjustatud.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> J. Jäätma. Viidatud töö lk 145

<sup>39</sup> J. Jäätma. Viidatud töö lk 19

Seega peab riive igal üksikul juhul olema põhjendatud. Antud töö autor on seisukohal, et absoluutselt riivevabalt ei olegi võimalik korrakaittselisi ülesandeid täita, kuid nõustub, et iga riive peab olema vajalik ja põhjendatud.

Riikliku järelvalve meetmete abil täidab korrakaitseorgan temale pandud korrakaitselisi ülesandeid. Korrakaitseliste ülesannete eesmärgiks on avaliku korra tagamine ohu ennetamise, likvideerimise või kõrvaldamise läbi. Mõistmaks aga antud korrakaitseliste ülesannete täpset sisu ning mille kaitsmisele on need täpsemalt suunatud, tuleb kõigepealt sisustada korrakaitse kesksseteks mõisteteks olevad „avalik kord” ning „oht”.

## **2 Avaliku korra mõiste ning selle kujunemine Eesti õiguses**

Enne korrakaitseseaduse jõustumist 01.07.2014 oli Eesti riigisisiseses õiguses avaliku korra termin kasutuses omas tähenduses nii tsiviilõiguses, karistusõiguses kui ka haldusõiguses. Terminit „avalik kord“ võis pidada üheks kõige mitmetähenduslikumaks õigusterminiks, millel oli oma eriomane sisu rahvusvahelises era- ja avalikus õiguses ning Euroopa Liidu õiguses.<sup>40</sup>

Avaliku korra mõiste sisustamine oli ebamäärane ja mõneti vastukäiv. Avalikku korda mainiti määratlemata õigusmõistena paljudes seadustes, nt tsiviilseadustiku üldosa seaduse §-des 40, 86; avaliku teenistuse seaduse §-s 14; spordiseaduse §-s 23 jne. Samuti püüti seda sisustada kohalike omavalitsuste avaliku korra eeskirjades, kus selle all oli enamasti mõistetud kitsalt avalikus kohas käitumise nõudeid.<sup>41</sup> Avaliku korra mõistet kasutab määratlemata õigusmõistena ka põhiseadus. Põhiseadus nimetab avalikku korda näiteks § 26 (...) kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, (...); § 33 (...) välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avalikku korda (...), ning § 40 lg-s 3 (...), kui see ei kahjusta avalikku korda, tervist ega kõlblust. Küll aga määratleb põhiseadus avaliku korra mõiste sisu sõnaselgelt.

Lisaks avaliku korra mõistele kasutab põhiseadus ka sisemise ja välise rahu mõisteid, mille kaitsmine on preambula kohaselt üks Eesti riigi põhiülesandeid.

---

<sup>40</sup> M. Laaring. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. *Juridica*, IV/2012 lk 247

<sup>41</sup> Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 18

Välise rahu kaitsmine on riigi kaitsmine väljastpoolt lähtuvate, eelkõige sõjaliste ohtude eest (riigikaitsefunktsioon).<sup>42</sup> Sisemist rahu võib vaadelda avalikust korrast laiema mõistena, mille kaitseala hõlmab ühelt poolt avaliku korra kaitsmist seda ähvardavate ohtude eest, teiselt poolt süütegude menetlemist kriminaal- ja väärteomenetlustes.<sup>43</sup>

Korrakaitseseaduses toodud ohutõrjekonseptsioon võimaldab riigil sekkuda just ennetavalt ehk enne süütegude või korrarikkumiste toimepanemist, hoides seeläbi ära kahjulike tagajärgede saabumise. Ohutõrje lähtub eeldusest, et ohu põhjustaja sanktsioneerimisest olulisem on ohu tõrjumine või juba saanud kahjuliku tagajärje võimalikult kiire kõrvaldamine.<sup>44</sup> Seega kuulub korrakaitse riigi sisemise rahu tagamise läbi riigi põhiülesannete hulka. Tegemist on avaliku korra tagamisega süüteomenetlusest väljaspool asuvate meetmete rakendamise abil.

Kolmanda sisemise rahu tagamise vahendina oleks võimalik vaadelda julgeolekuasutuste poolt julgeolekuasutuste seaduse alusel teostatavaid tegevusi, milliseid võib mõista kui „riigi julgeoleku” kaitset. Viimast mainivad ka PS §-d 47 ja 130, eristades seda selgelt avaliku korra kaitsest.<sup>45</sup> Riigi julgeoleku kaitse võib olla sisemise rahu tagamise kõrval suunatud ka välise rahu kaitsele. Korrakaitseseaduses on jäädud siiski avaliku korra kui põhiseadusest tuleneva mõiste juurde. Sarnases tähenduses kasutavad avaliku korra mõistet (*public order, ordre public*) ka Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsioon ja selle lisaprotokollid. Konventsioonis on kasutusel ka ühiskondliku turvalisuse mõiste (*public safety*, nt artikkel 9 lg 2), mida kasutatakse sisuliselt avaliku korra mõistega analoogilises tähenduses.<sup>46</sup>

## 2.1 Avalik kord korrakaitseseaduse tähenduses

Eesti õiguskorras puudus seega enne korrakaitseseadust ühtne seaduse tasandil väljendatud ning korrakaitseõiguslikult sobiv avaliku korra mõiste, mille tulemusel sisustati avaliku korra mõistet erinevalt. Ometi on avaliku korra mõiste kui avaliku võimu korrakaitseliste funktsioonide ulatuse kindlaksmääramise alus äärmiselt oluline ning selle puudumine oli vastuolus õigusliku määratletuse põhimõttega.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> Eesti Vabariigi PõhiS. Komm (viide 5) p 12

<sup>43</sup> samas

<sup>44</sup> M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu ülikooli kirjastus 2011 lk 421

<sup>45</sup> A. Aedmaa. Viidatud töö lk 501

<sup>46</sup> Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 18

<sup>47</sup> samas

Avaliku korra mõiste, samuti avaliku korra kaitse peab olema ühtsetel alustel mõõdetav ning hinnatav kogu riigis. Sama kehtib ka riikliku järelevalve, avaliku koha ning paljude muude korrakaitseõiguses relevantsete mõistete suhtes.<sup>48</sup> Lisaks tervikliku korrakaitseõiguse süsteemi loomisele oli korrakaitseseaduse üheks põhieesmärgiks anda ühtlasi ka korrakaitseõiguse kesksete mõistete legaaldefiniitsioonid, sh sisustada avaliku korra mõiste,<sup>49</sup> tagades sellega kogu riigis ühtsed alused ning sisu korrakaitsete funktsioonide täitmiseks. Ei saa pidada mõistlikuks ega õiguse üldpõhimõtetega kooskõlas olevaks olukorda, kus näiteks kohaliku omavalitsuse sisustada jäid avalikus kohas käitumise nõuded, mis sellest tulenevalt piirkonniti erinesid.

Korrakaitseseaduse tähenduses võib avalikuks korraks lugeda KorS § 4 lg 1 kohaselt ühiskonna seisundit, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus. Süütegude kontekstis võib aga korrakaitseseaduses toodud määratlus osutada liiga laiaks, seega tuleks karistusõiguses mõista avaliku korra pigem avalikus kohas käitumise nõudeid KorS 4 peatüki mõistes.<sup>50</sup> Seda eelkõige seetõttu, et mitte iga õigusnormi eiramine ei too kaasa automaatselt karistusõiguslikus mõistes süüteona kvalifitseeritava teo toimepanemist. Tegemist võib olla küll korrarikkumisega korrakaitseseaduse mõttes, kuid süüteomenetluse alustamiseks puudub alus ning samuti vajadus. Nii näiteks on korrarikkumisena käsitletav olukord, kus lapsed mängivad õhukesel jääl, kuid karistust sellele teole ei järgne, mis ei ole ka korrakaitseõiguse eesmärgiks. Korrakaitseseaduses toodud korrarikkumisega kaasneb väärteomenetluse alustamine eelkõige üksnes avalikus kohas käitumise üldnõuete rikkumisega, näiteks avalikus kohas alkoholi tarvitamisele. Antud töö autori arvates kergendab korrakaitset toodud avaliku korra mõiste määratlus just avaliku korra rikkumiste piiritlemist, millega pannakse toime väärtegu. Seda eelkõige seetõttu, et avaliku korra kaitsealasse ei kuulu enam tava ja moraali, mille sisustamine lähtus suuresti just sisustajale teadaolevatest tavadest ning moraalist.

Avalik kord on korrakaitseseaduses määratletud seega kui õigusnormidest tulenev inimeste elukorraldus, mille osadena mainitakse ära isikute subjektiivsete õiguste ja vabaduste kaitse, ühiskonna turvalisus ja avaliku võimu toimimine (KorS § 4 lg1).

Varasemalt kehtinud avaliku korra mõiste hõlmas lisaks õigusnormidele ka tava ja moraali.

---

<sup>48</sup> samas lk 7

<sup>49</sup> samas lk 6

<sup>50</sup> J. Sootak, P. Pikamäe. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne 4., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2015 § 262/1.2

Korraldatseseaduses seoti avaliku korra mõiste aga õigusnormidega, objektiivse õiguskorraga. Sellest tulenevalt ei ole avaliku korra mõistega sellises tähenduses hõlmatud moraali- ja tavanormistikest tulenev, eelkõige seetõttu, et moraali või tava mõistmine ei pruugi olla vabas pluralistlikus ühiskonnas ühene.<sup>51</sup> Nii näiteks oleks tava ja moraali avaliku korra kaitsealasse jätmine mõeldav tänapäevases olukorras, kus Eestisse on asumis ümber sõjapõgenikud Süüriast, kelle tava ja moraalinormid erinevad suuresti meile teadaolevast. Ei saa olla mõeldav olukord, et Süüriast pärit isik, juhtides oma käitumist vastavalt neile omastele tava- ja moraalinormidele ja eksides sellega üksnes meie tavade vastu, saaks väärteokorras karistatud. Tihti kasutakse ütlust, et seaduse mittetundmine ei vabasta vastutusest. Tava ja moraali puhul ei räägi me aga kirjapandud seadustest, vaid pigem aja jooksul kinnitust leidnud käitumuslikel tavadel, mille automaatset teadmist ja järgimist ei saa eeldada teistelt, väljaspoolt Eestit elavatelt isikutelt. Isikute karistamist antud alusel ei saa pidada põhjendatuks.

Seega, jättes tava ja moraalinormid avaliku korra mõistest välja, püütakse vältida võimalike vaidluste tekkimist kaitstavate hüvede ringi üle ning sellest tulenevat korraldatses ja riikliku järelevalve mõistete sisustamise ebamäärasust, mis võib kaasa tuua riikliku järelevalve taandumise ametniku väärtushinnangul põhinevaks suvaks.<sup>52</sup> Eeltoodud põhjendustele tuginedes nõustub antud töö autor tooduga.

Sellise tõlgenduse poolest kaldub käesolev avaliku korra mõiste kõrvale Riigikohtu poolt kriminaalõiguslikult kaitstavale avalikule korrale seni omistatud sisust, kitsendades seda õigusnormidega hõlmamata ala osas. Riigikohtu kriminaalkolleegium on oma lahendites varasemalt avalikku korda määratlenud kui „... tavadega, heade kommetega, normidega või reeglitega kinnistatud isikutevahelisi suhteid ühiskonnas, mis tagavad igäühe avaliku kindlustunde ja võimaluse realiseerida oma õigusi, vabadusi ja kohustusi“ (RKKK 28.03.2002 otsus nr 3-1-1-28-02; RKKK 18.09.2003 otsus nr 3-1-1-102-03).

Teisalt laiendas korraldatseseadus avaliku korra mõistet võrreldes varasemate määratlustega, mille kohaselt mõisteti avaliku korrana üksnes avalikus kohas käitumise nõudeid. Seega saab väita, et ajal, mil avalikus kohas käitumise nõuded olid laiali erinevates kohaliku omavalitsuste aktides, olid korraldatsesena mõistetavad üksnes sellised rikkumised, millele

---

<sup>51</sup> A. Aedmaa. Viidatud töö lk 501

<sup>52</sup> Korraldatseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 19

üldjuhul järgnes süüteomenetlus. Korrakaitseõiguses on avaliku korra mõiste aga märksa laiem.

Korrakaitseseaduse § 4 sätestatud avaliku korra mõiste legaaldefiniitsioon on üle võetud Politsei- ja Piirivalveseaduse §-st 7<sup>2</sup>, mille kohaselt on avalik kord selline ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgmine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitse. Seega ei ole avalik kord üksne kehtiv kord, vaid see laieneb kõigile elusfääridele. Nii näiteks on korrakaitse osaks terviseseisundi tõttu abitusse seisundisse sattunud inimese abistamine, nagu ka uppuva inimese päästmine, sõltumata sellest, kas avalikku korda rikub õigusnormi rikkujast subjekt või on rikkumine tingitud loodusjõust. Seega on avaliku korra mõistel KorS-i kohaselt kolm komponenti, milleks on õigusnormide järgimine, isikutele kuuluvate õigushüvede ning subjektiivsete õiguste kaitse.

Õigusnormide järgimine on tagatud, kui õigusnormides sätestatud käitumiskohustusi ei rikuta ehk ei panda toime õigusrikkumisi. Arvestades KorS § 4 lõikes 2 toodud piirangut, on avaliku korra osaks eelkõige avaliku õiguse normide järgimine. Eelkõige just selliste normide, mille järgimine on avalikes huvides.

Õigushüvedena tuleb mõista õigusnormide kaitsealas olevaid objekte ehk neid väärtusi, mille kaitsmiseks on õigusnormid loodud. Eristatakse isikute subjektiivseid õigushüvesid ja üldisi ehk kollektiivseid õigushüvesid.<sup>53</sup> Esimeste hulka kuuluvad eelkõige elu, tervis (sh kehaline puutumus), füüsiline vabadus ning au. Üldised õigushüved on seevastu väärtused, mille kaitsmine on vajalik eelkõige avalikes huvides, ilma et see tarvitseks otseselt puudutada konkreetse isiku subjektiivseid õigusi. Sellisteks hüvedeks on eelkõige avaliku võimu toimimine ja ühiskonna kui terviku turvalisus.<sup>54</sup> KorS peab õigushüvedena silmas just subjektiivseid õigushüvesid. Seega saab väita, et üldiste õigushüvede kaitsmine on avaliku korra kaitsealas üksnes läbi üldise õiguskorra kaitse.

Enne 01.07.2014 kehtinud karistusseadustiku redaktsiooni kohaselt mõisteti avaliku korra rikkumisena avalikus kohas teiste isikute rahu või avaliku korra muul viisil rikkumist. Kiirelt arenevas ühiskonnas ei olnud aga põhjendatud avaliku korra kaitsmine nii kitsastes ruumilistes piirides.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> N. Parrest. Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia. *Juridica international* XVI/2009 lk 48

<sup>54</sup> samas lk 48

<sup>55</sup> A. Aedmaa. Viidatud töö lk 501

Peale 01.07.2014 on karistusseadustiku järgi karistatav üksnes avalikus kohas käitumise üldnõuete rikkumine, mis on sätestatud korrakaitseaduse §-s 55. Seega on täpselt piiritletud, millised nõuded on pandud isiku avalikus kohas käitumisele, mille vastu eksimine toob kaasa süüteomenetluse. Võrreldes varasema redaktsiooniga ei ole korrakaitseorganil enam vajadust sisustada määratlemata õigusmõistet *avaliku korra muul viisil rikkumine*, mis võis kaasa tuua ametnikust lähtuva tõlgenduse. Viimasega oli väga tugevalt seotud just ametniku enda tava ja moraal. Saab väita, et enne korrakaitseaduse jõustumist ei olnud ühtsetel alustel määratav, milline käitumise vastu eksimine toob endaga kaasa süüteomenetluse. Seda eelkõige just selliste nõuete rikkumise vastu, mida ei olnud õigusaktides *expressis verbis* märgitud ehk kirjutamata õigusega, mille alla jäi suuresti ka tava ja moraal. Avaliku korra rikkumine korrakaitseaduse mõttes ei kujuta endast automaatselt aga süüteo toimepanemist, vaid tegemist on avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumise või õigushüve kahjustamisega (KorS § 5 lg 1).

Avalik kord on seotud avaliku koha mõistega. Antud mõistele annab sisu korrakaitseaduse § 54, mille kohaselt loetakse avalikuks kohaks kohta, mis on määratlemata isikute ringile kasutamiseks antud või määratlemata isikute ringi kasutuses olev maa-ala, ehitis, ruum või selle osa, samuti ühissõiduk. Seega on korrakaitseaduse alusel avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimine kohustuslik just viidatud § 54 toodud kohtades. Kuid on ka erand avaliku koha määratlemisel.

Riigikohtu kriminaalkolleegium on möönud, küll 2007. aasta lahendis, et „KarS § 262 objektiivne koosseis on sõnastatud abstraktselt ning selle ülemäära lai tõlgendamine võib viia õiguskindluse põhimõtte rikkumiseni“.<sup>56</sup> Otsuses toodut kinnitab asjaolu, et samal aastal andis kolleegium vähem kui kuuajase vahega kaks vastakat tõlgendust avaliku korra rikkumise toimepanemise kohale.<sup>57</sup> Ühelt poolt märkis kolleegium, et „Avaliku korra rikkumine KarS §-des 262 ja 263 mõttes eeldab obligatoorselt, et tegu oleks toime pandud avalikus kohas või et teo tagajärjel oleks rikutud väljaspool vahetut tegutsemiskohta viibivate isikute rahu või rikutud avalikku korda muul viisil. Seejuures loetakse avalikuks kohaks selline koht, kuhu on ligipääs ka kolmandatel isikutel, kes pole õigusrikkujaga isiklikult seotud.“<sup>58</sup> Teisalt nentis kolleegium, et „kohtupraktikas on siiski aksepteeritud ka võimalust, et avaliku korra rikkumist saab toime panna mujal kui avalikus kohas, isegi isiku kodus“.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> M. Ernits. Viidatud töö lk 415 RKKKo 04.12.2007 3-1-1-82-07, p 8.

<sup>57</sup> samas

<sup>58</sup> M. Ernits. Viidatud töö lk 415 RKKKo 21.05.2007, 3-1-1-7-07, p 7.1

<sup>59</sup> samas RKKKo 18.06.2007, 3-1-1-24-07, p 6

Avaliku korra „avalikkus” KorS’i tähenduses ei seisne samuti mitte tema kehtimises avalikus kohas, vaid see tähendab õiguskorra selle osa kaitset, mille kaitsmine on avalikes huvides.<sup>60</sup> Seega korrakaitseseaduses toodud avaliku korra rikkumine ei eelda obligatoorselt, et tegu oleks toime pandud avalikus kohas, vaid kinnitab kolleegiumi seisukohta, et rikkumist saab toime panna ka näiteks oma kodus. Avaliku korra taoline laiendamine on vajalik ainuüksi juba korrakaitseõiguse eesmärkide täitmiseks. Nii näiteks võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan korrarikkumise korral siseneda valdusesse juba ohu väljaselgitamise staadiumis, kui valdusest levivad väljapoole teist isikut oluliselt häirivad mõjutused ning nende kõrvaldamine ei ole muul viisil võimalik (KorS § 50 lg 2). Näiteks kostab kortermaja ühes korterist öisel ajal vali muusika ning lärm, mis ei lase teistel majaanikel magada. KorS § 56 lõike 2 kohaselt on ka korteris ajavahemikus kella 22.00–6.00, puhkepäevale eelneval ööl kella 00.00-st kuni 7.00-ni keelatud tekitada kestvalt või korduvalt teist isikut oluliselt häirivat müra või valgusefekte. Seega korterit, mis ei ole määratlemata isikute ringile kasutamiseks antud või kasutuses olev, ei loeta KorS § 54 järgi avalikuks kohaks, kuid kui antud korterist levivad väljapoole korduvad või kestvad helid, mis teisi isikuid oluliselt häirivad, on üldjuhul tegemist KarS § 262 sätestatud süüteo toimepanemisega. Seega on korrakaitseseaduses avaliku korra rikkumise sisustamisel lähtutud kolleegiumi varasematest seisukohtadest. Küll aga laieneb avaliku koha mõiste toodud näite põhjal eraomandile üksnes täpselt piiritletud olukordades (müra, valgus, hais). Samuti ei laiene avalikus kohas käitumise üldnõuded eraomandile.

Avalik kord korrakaitseseaduse tähenduses on „õigusaktidest tulenev elukorraldus”, mistõttu võib avaliku korra kaitsealana mõista sisuliselt kogu objektiivset õiguskorda. Avaliku korra rikkumisena on käsitletav seega igasugune õigusnormi rikkumine.<sup>61</sup> Nii on avaliku korra rikkumisena korrakaitseseaduse mõtte kohaselt käsitletav prahi maha loopimine (KorS § 55 lg 1 p 7), kui ka tormiga langenud puu sõiduteel. Viimane eelkõige seetõttu, et avaliku korra osaks loetakse lisaks õigusnormidele ka õigushüved ja isikute subjektiivsed õigused (KorS § 4 lg 1).

Kaitstav ei ole mitte ainult õiguskord kui õigusnormide süsteem, vaid ka sellele üles ehitatud elukorraldus tervikuna – isikute era- ja avalik-õiguslikud subjektiivsed õigused, ühiskonna turvalisus ja avaliku võimu ning teenuste toimimine.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 19

<sup>61</sup> Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 19

<sup>62</sup> samas



Nende hüvede ohustamine või kahjustamine ei pea alati tähendama, et võib osutada konkreetsele lihtseaduse normile, mille rikkumisega on ühtlasi tegemist, kuid hüve kaitstus peab tuginema vähemasti põhiseaduse normil või põhiseaduslikul väärtusel.<sup>63</sup> Prahi maha loopimise keeld on sõnaselgelt väljendatud korrakaitseaduses sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuete hulgas, seega antud näite puhul saame viidata konkreetsele seaduse normile. Nendel juhtudel, kus avaliku korra rikkumine ei tulene otseselt inimtegevusest, kuivõrd just loodusest, ei saa me alati viidata konkreetsele normile. Sellisel juhul saamegi rääkida põhiseadusest tulenevatest hüvede kaitstusest (elu, tervis, vara), mis kuuluvad samuti avaliku korra hulka ning mille kahjustamine või oht kahjustada saada kujutab endast samuti avaliku korra rikkumist.

Avaliku korra rikkumisena ei ole käsitletav mitte üksnes juba toimunud õigusnormi või õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste rikkumine, vaid juba üksnes reaalse ohu olemasolu rikkumise või kahjustamise toimumiseks. Seega on avalik kord ja selle rikkumine ning oht omavahel tugevalt seotud.

### 3 Oht

Korrakaitseliste ülesannete eesmärgiks on vastavalt ennetada, välja selgitada või tõrjuda oht. Seega on riikliku järelevalve raames võimalus sekkuda sobivate meetmetega sündmusesse veel enne, kui korrarikkumine aset leiab. Seda siis juba olukorras, kus oht avalikule korrale ei ole veel lõplikult tuvastatud, vaid antava objektiivse hinnangu põhjal saab selle tekkimist pidada piisavaks. Riikliku järelevalve meetmete abil selgitab korrakaitseorgan välja, kas esialgselt antud hinnang korrarikkumise tekkimise tõenäosusele on õigustatud või mitte. Seega on teiseks korrakaitse õiguse läbivaks mõisteks oht ning selle realiseerumise tõenäosus.

Artur-Tõeleid Kliiman rääkis – küll kaitseseisukorra tagamise kontekstis – juba 1935. aastal mõistetest, mis sarnanevad korrakaitseõiguse põhimõistetele.<sup>64</sup> Sisekorra tagamise esimesed kaks printsiipi on tema järgi esiteks ohu objektiivse eeldatuse printsiip ning teiseks sihi ja vahendi vasavuse printsiip: „Oht peab olema, esiteks, vähemalt eeldatav. Eeldatav on aga oht siis, kui arenevate sündmuste ja toimingute kausaalsest aheldumisest võib ajaloolise kogemuse põhjal järeldada häireid riigi sisekorrale ja elanikkude julgeolekule.

---

<sup>63</sup> samas

<sup>64</sup> M. Ernits. Viidatud töö lk 419

Objektiivselt eeldatav on oht aga siis, kui ta on oletatav mitte võimalikel mõeldavail asjaoludel, vaid objektiivselt olemasolevail faktilisel andmel”.<sup>65</sup> „Teiseks on ilmtingimata nõutav, et konkreetseil juhtumel ohu vältimiseks kasustatavad erakordsed vahendid vastaksid sisekaitse konkreetseile sihtidele”.<sup>66</sup> Siinkohal tuleb rõhutada, et Kliimann üritas luua teoreetilist õigustust kaitseseisukorra jaoks. Korrakaitseseaduse eesmärk on pigem seada igapäevane riigivõimu rakendamine õigusriiklikele ja põhiseaduslikele alustele.<sup>67</sup>

Oht korrakaitseseaduse mõttes ei erine niivõrd A.-T. Kliimani objektiivse eeldatavuse printsiibist. Korrakaitseseaduse § 5 lg 2 kohaselt loetakse oht avalikule korrale olukorda, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Tegemist on olukorraga, kus objektiivsest hinnangust ja sotsiaalsest kogemusest lähtudes on piisavalt tõenäoline, et sündmuste takistamatul kulgemisel kahjustatakse tõenäoliselt lähemal ajal mõnda avaliku korra osaks olevat hüvet.<sup>68</sup> Erinevalt Saksa õigusdogmaatikast, kus oht võib olla nii abstraktne kui ka konkreetne, mõistetakse korrakaitseseaduses üksnes konkreetset ohtu, st ohtu, mis esineb konkreetsetes olukorras.<sup>69</sup> Ainuüksi kujutus ohtlikust situatsioonist (nt pelk teadmine sellest, et õhukesele jääle minek on ohtlik tegevus, isegi kui sellist olukorda tegelikkuses ei esine) ei ole oht korrakaitseseaduse tähenduses.<sup>70</sup> Küll aga saame rääkida ohu olemasolust, kui nõrgale jääle on juba mindud. Korrakaitseseaduse tähenduses on seega ohuna käsitletav üksnes reaalne, tegelikkuses esinev oht.

Selle hindamisel, kas konkreetset juhul oht esineb, tuleb aluseks võtta keskmise objektiivse korrakaitseametniku perspektiiv.<sup>71</sup> Sealjuures tuleb arvestada üldist sotsiaalset kogemust (elukogemus, teadmised, sh oma valdkonnale omased teadmised), mis sellisel hindajal pidid hindamise ajal olemas olema.<sup>72</sup> Ei saa eeldada, et näiteks politseiametnikul on olemas keskkonnaalased süvateadmised, kuid olukorras, kus tal tuleb üldkorrakaitseorganina hinnata, kas oht keskkonnale on olemas või mitte, lähtub ta temale teadaolevast informatsioonist ja võimalusel kogemusest.

---

<sup>65</sup> M. Ernits. Viidatud teos lk 420

<sup>66</sup> samas

<sup>67</sup> samas

<sup>68</sup> Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 22

<sup>69</sup> J. Jäätma. Ohu mõistest Eesti kehtivas õigusdogmaatikas. Kättesaadav arvutivõrgus

[http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/janar\\_jaatmaa.\\_ohu\\_moistest\\_eesti\\_kehtivas\\_oigusdogmaatikas.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/janar_jaatmaa._ohu_moistest_eesti_kehtivas_oigusdogmaatikas.pdf) (16.02.2016) lk 5

<sup>70</sup> samas

<sup>71</sup> Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 22

<sup>72</sup> samas

Piisava tõenäosuse hindamisel tuleb aluseks võtta alati ohu hindamise ajahetkel hindajal olemas olnud teadmisi ja kogemusi (nn *ex-ante* vaatlusviis).<sup>73</sup> Nii nagu A.-T. Kliimani poolt toodud objektiivse eeldatuse printsiibi kohaselt peab hinnang tuginema olemasolevail faktilistel andmetel, nii lähtutakse ka korrakaitseõiguses ohu realiseerumise tõenäosuse hindamise ajahetkel olemasolevatest ja tuvastatud faktidest. Seega ei oma tähtsust iseenesest see, kas oht ka tõesti oleks sündmuste takistamatu kulgemise korral realiseerunud, kuna selle kindlaks tegemine oleks võimalik ainult sündmuste edasist tegelikku kulgu teades.<sup>74</sup> Seda, kas ohu realiseerumise tõenäosusele antud hinnang oli õige või mitte, saab hinnata üksnes konkreetse hinnangu andmise momendil teadaolevatele asjaoludele tuginedes. Seega olukorras, kus politseiametnikud kuulevad kortermajast karjeid ning sisenevad ohu väljaselgitamise eesmärgil korterisse, kus selgub aga, et karjed tulevad avatud televiisorist, on algselt antud hinnang ohu tõenäosuse olemasolule õiguspärane. Hilisemalt välja selgitatud asjaolud ei muuda algselt antud õiguslikku hinnangut õigustühiseks. Küll aga ei ole ohus olla võivast õigushüve liigist tulenevalt ohu konstanteerimise määra alati sama.

Oht on jagatud vastavalt ohustatud ning kaitstavast hüvest lähtuvalt kolmeks: oluline, kõrgendatud ja vahetu oht, millest sõltub ka korrakaitseorgani sekkumise intensiivsus (KorS § 5 lg 3,4 ja 5). Mida kõrgem on oht ning mida suurem on kaitstav hüve, seda suurema riivega meetmeid üldjuhul rakendatakse. Samuti, mida suurema tähtsusega hüvet (nt elu, tervis) võimalik oht puudutab, seda väiksem võib ohu konstateerimiseks olla korrarikkumise tõenäosus.<sup>75</sup> Nii ka olukorras, kus politseiametnikud reageerivad näiteks võimalikule perevägivalla juhtumile, kus kogutud informatsiooni kohaselt (teate sisu, isikute taust, sündmuskohal tuvastatud faktid jne) võib isikute elu ja tervis olla ohus, kuid selle kinnitamiseks või ümberlükkamiseks ei avata ametnikele korteri ust, seda suurema riivega meetmete rakendamise volitus neil on. Iseküsimus on meetme rakendamise vajadus. Teisisõnu, kui toodud näite korral politseiametnikele ust ei avata, on neil volitused avada antud uks sunniga. Kui sunni rakendamise tulemusel selgub aga, et korteris viibivad isikud tegid üksnes näitemängu, et enda päeva operatiivtalituste külaskäiguga vürtsitada, ei saa pidada sunniga ukse avamist õigusvastaseks. Seda eelkõige seetõttu, et olemasoleva informatsiooni kohaselt võis ohus olla isikute elu ja tervis, seega seda väiksem võib olla korrarikkumise toimepanemise tõenäosuse konstanteering.

---

<sup>73</sup> samas

<sup>74</sup> samas

<sup>75</sup> samas

Kui aga antud asjaolud, et isikute elu ja tervis ei ole ohus, hoolimata näitlejameisterlikult esitatud karjetest, on politseiametnikule hinnangu andmise ajahetkel teada, siis puudub ka oht, mille väljaselgitamiseks või tõrjumiseks riikliku järelevalve meetmeid rakendatakse.

Seega on oht ühelt poolt ohustatud ning kaitstavast hüvest lähtuvalt (oluline ja kõrgendatud oht) ning teisalt ohu realiseerumise tõenäosuse intensiivust silmas pidades (vahetu oht) jagatud kolmeks. Oluliseks loetakse ohtu, mis on suunatud isiku tervise, olulise väärtusega varalise hüve või keskkonna kahjustamisele (KorS § 5 lg 3). Olulise väärtusega on tegemist siis, kui varaline hüve ületab kehtivat palga alammäära ühes kuus kümnekordselt (KorS § 5 lg 8). Seega, et tegemist oleks olulise ohuga, peaks oht ähvardama peale isiku tervise näiteks vara, mille väärtus oleks üle 4300 euro<sup>76</sup> või peaks ohus olema looduskeskkond. Oluliseks ohuks loetakse KorS § 5 lg 3 kohaselt samuti kuritegude toimepanemist, mida ei ole nimetatud kõrgendatud ohu alla kuuluvaks. Nii on tegemist olulise ohuga, kui on reaalne oht, et toime pannakse näiteks vargus.

Kõrgendatud oht KorS § 5 lg 4 kohaselt on oht isiku elule, kehalisele puutumatusele, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele, suure keskkonnakahju tekkimise oht või karistusseadustiku 15. peatükis sätestatud I astme kuriteo või 22. peatükis sätestatud kuriteo toimepanemise oht. Nii on kõrgendatud ohuga tegemist, kui ohus on isiku füüsiline vabadus, samuti kui oht seisneb Eesti Vabariigi põhiseadusliku korra vastase ühenduse tegevuses (KarS § 235 lg 1).

Kehalise puutumatuse riiveks loetakse korrakaitseaduse tähenduses seksuaalse enesemääramise õiguse rasket rikkumist või raske tervisekahjustuse tekitamist (KorS § 5 lg 4). Seega ei realiseeru kõrgendatud oht olukorras, kus mees lööb naist, mille tulemusel kannatanu tundis küll füüsilist valu, kuid vigastusi sellega ei kaasne.

Kolmas ohu liik on vahetu oht, mis KorS § 5 lg 5 kohaselt on olukord, kus korrariikkumine leiab juba aset või on suur tõenäosus, et see kohe algab. Tegemist on ohu liigiga, mille realiseerumine on juba aset leidnud (korrariikkumine) või on kohe algamas ning sekkumise intensiivus ning rakendatavate meetmete valik sõltub ohus olevast õigushüvest.

---

<sup>76</sup> Alammäär 2016. aastal on 430 eurot.

Seega sõltub riikliku järelevalve raames korrakaitseorgani meetme valik, samuti tulirelva ja muude erivahendite kasutamise õigus sellest, kas tegemist on olulise, kõrgendatud või vahetu ohuga. Nii näiteks on tulirelva kasutamine lubatud üldjuhul üksnes kõrgendatud ohu esinemisel ning sedagi tingimusel, et muude sunnivahenditega ei ole eesmärk saavutatav.<sup>77</sup>

Riikliku järelevalve raames täidetavad korrakaitse ülesanded on seega tugevalt seotud avaliku korra ning ohu mõiste ning olemusega. Vastavad hinnangud ohu olemasolust ning avaliku korra rikkumise tõenäosusest annavad politseiametnikud nende pädevusse kuuluvate korrakaitse ülesannete täitmisel.

#### **4 Korrakaitse ülesanded**

Korrakaitse seadusest ei leia korrakaitse ülesannete täpset loetelu. Antud ülesanded on tuletatavad korrakaitse legaalseadusest KorS § 2 lg 1, mille kohaselt loetakse korrakaitseks avalikku korda ähvardava ohu ennetamist, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamist, ohu tõrjumist ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamist. Seega võib kõiki neid korrakaitse osaks olevaid tegevusi lugeda ülesanneteks, mis jagunevad vastavalt staadiumist ennetamiseks, ohu või ohukahtluse väljaselgitamiseks, ohu tõrjumiseks ning korrarikkumise kõrvaldamiseks ning mis kõik on suunatud avaliku korra kaitsmisele. Kõik ülesanded on tugevalt seotud olemasoleva ohu või ohukahtluse tekkimise tõenäosuse, ulatuse ning prognoositava tagajärjega.

Korrakaitse ülesanne ei ole mitte üksnes korrakaitseorgani ülesanne, vaid esmane kohustus lasub siiski avaliku korra eest vastutaval isikul endal. Avaliku korra eest vastutavaks isikuks loetakse korrakaitse seaduse § 15 lg 1 järgi isikut, kes on põhjustanud ohukahtluse või ohu, rikub avalikku korda või on põhjustanud sellise olukorra tekkimise võimaluse, mille realiseerumisel tekib oht või ohukahtlus. Näitena võib tuua, et avaliku korra eest vastutav on isik, kes tarvitab avalikus kohas alkoholi, eksides sellega avalikus kohas käitumise üldnõuete vastu ning pannes sellega toime avaliku korra rikkumise. Samuti on selleks koera omanik, kelle koer ennast keti otsast lahti tõmbab. Korrakaitse on avaliku korra eest vastutava isiku ülesanne KorS § 2 lg 2 järgi. Seega on avalikus kohas alkoholi tarbija enda ülesanne lõpetada rikkumine ning samuti koeraomaniku kohustus püüda kuri koer uuesti kinni ning likvideerida selliselt oht teistele isikutele.

---

<sup>77</sup> KorS § 81 lg 2 on loetletud juhtumid, millal politseiametnik võib tulirelva kasutada.

Samas isiku puhul, kes teadlikult eksib avaliku korra nõuete vastu, tarvitades alkoholi selleks mitte ettenähtud kohas, ei saa pidada tõenäoliseks, et ta vabatahtlikult lõpetaks rikkumise, v.a juhul, kui alkohol saab otsa, mille tulemusena taastub avalik kord, võib väita, et iseenesest. Või juhtumil, mil koeraomanik teeb küll kõik endast oleneva, et kuri koer uuesti kinni püüda, kuid tulemusteta, on korrakaitse pädeva korrakaitseorgani ülesanne. Seda juhul, kui vastutavat isikut ei ole või kui tema tegevus ei ole piisav või muul põhjusel eesmärgipärane. Seega on seadusandja rõhutanud, et avaliku korra kaitse kohustus lasub kõigepealt siiski indiviidil endal, kes oma käitumist peab juhtima selliselt, et sellega ei kaasneks avaliku korra rikkumist. Alles siis, kui isik on lahkunud või tema reageerimine korrarikkumise kõrvaldamisele kas puudub või on ebapiisav, lasub kohustus pädeval korrakaitseorganil.

Korrakaitseorganiteks on Politsei- ja Piirivalveamet ning muu seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik (KorS § 6 lg 1). Nii näiteks on korrakaitseorganiteks korrakaitseaduse mõttes Keskkonnainspektsioon ja Päästeamet. Politsei- ja Piirivalveameti näol on tegemist üldkorrakaitseorganiga. Üldkorrakaitseorganiks olemine tuleneb eelkõige KorS § 6 lõikest 2, mille kohaselt ülesanded, mis ei kuulu teiste korrakaitseorganite pädevusse, kuid mille eesmärgiks on avaliku korra tagamine korrakaitseaduse mõttes, on tegemist politsei ülesandega. Tegemist on nn juriidilise plaastriga, millega on võimalik parandada praktikas ilmsiks tulla võivad augud õigusandluses. Korrakaitseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt oli üldkorrakaitseorgani instituudi loomise eesmärgiks just selliste uute avalikku korda ähvardavate ohtude vastu võitlemine, mida seadusandja pole suutnud ette näha ning ühegi korrakaitseorgani pädevusse anda.<sup>78</sup> Tegemist on väga mõistliku instituudiga, eelkõige arvestades kiirelt muutuvat ühiskonda, milles ei ole võimalik kõiki tekkida võivate avalikku korda ähvardavate olukordade ettenägemine.

Seega kuulub avalikku korda ähvardava ohu ennetamine, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine, ohu tõrjumine ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamine eelkõige ohu põhjustanud avaliku korra eest vastutava isiku ülesandeks. Alles siis, kui kohustatud isiku käitumise tulemus ei ole eesmärgi saavutamiseks piisav, saab ning teatud juhtudel peab sekkuma korrakaitseorgan. Antud korrakaitseorganilised ülesanded on järjestatud ajalist faktorit silmas pidades ehk teisisõnu on tegemist omavahel ajalistes järjestustes olevate ülesannetega, millest kõige esimese moodustab ennetamine ning viimase juba toimuva korrarikkumise kõrvaldamine. Kuid siiski ei saa väita, et tegemist on omavahel absoluutselt seotud ülesannetega, millest ühe puudumine (täitmata jätmine) viib teiste ülesannete täitmise

---

<sup>78</sup> Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 8

võimatuseni. Küll aga võib näiteks tulemuslik ennetus viia olukorrani, kus ohu kahtlust ega ohtu ei teki. Teistpidi jällegi võib puudulik ennetus tekitada korrarikkumise toimepanemiseks soodsa pinnase. Seega on korrakaitselised ülesanded omavahel seotud, kuid moodustavad siiski omaette väiksemate eesmärkidega kompleksi.

#### 4.1 Avalikku korda ähvardava ohu ennetamine

Ohu ennetamine on korrakaitseliste ülesannete esmane ehk algstaadium, mille tulemuslikkust saab hinnata konkreetselt, kas avalikku korda ähvardav oht realiseerub või mitte. Korrakaitseseaduses loetakse ohu ennetamiseks seda osa korrakaitsesest, kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht (KorS § 5 lg 7). Teisisõnu saab lugeda avalikku korda ähvardava ohu ennetamiseks sellist olukorda, mille realiseerumisel võib tekkida võimalus avaliku korra rikkumise toimepanemiseks. Näiteks asub sõiduteed ületaval sillal kivi-hunnik lahtiste kividega. Teades, et varasemalt on samas kohas olnud probleeme seoses koolipoiste poolt sõiduteele visatavate kividega, võib antud olukorda arvestades pidada võimalikuks ohukahtluse või isegi ohu realiseerumist. Viimast eelkõige juba seetõttu, et varasemalt on samalaadseid intsidente seal juba aset leidnud. Avaliku korda ähvardava ohu ennetamiseks saab toodud näite põhjal pidada kivi-hunniku likvideerimist või teisaldamist kohta, kus oleks välistatud taolise olukorra tekkimine, mille realiseerumisel tekiks ohukahtlus või oht. Samas ei eelda avaliku korra rikkumine iseenesest alati inimtegevust. Nii võib näiteks suur puuoks kõnnitee kohal kujutada tormise ilmaga endast ohtu. Tuulevaikse ilmaga võime aga rääkida ohukahtlusest KorS § 5 lõike 7 mõttes, mille kohaselt ilmnenu asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal ei saa tõenäosust, et puuoks murdub, vigastades jalakäijat, pidada piisavaks, kuid mille puhul on alust arvata, et korrarikkumine ei ole välistatud.

Ohu ennetamine erineb teistest korrakaitselistest ülesannetest eelkõige seetõttu, et puudub reaalne olemasolev oht või ohu kahtlus, mistõttu antud ülesande raames riikliku järelevalve teostamiseks rakendatavate meetmete valik on oluliselt piiratum. Võib väita, et tegemist on nn korrakaitseliste ülesannete eelstaadiumiga, mille eesmärgiks on minimaliseerida järgnevate ülesannete täitmise vajadus. Küll aga on antud staadiumis riikliku järelevalve raames rakendatavate meetmete võimalused oluliselt piiratumad. Korrakaitseorganil on lubatud kohaldada riikliku järelevalve erimeedet ohu ennetamiseks, kui ohuproгноosile tuginedes saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib oht. Seega seab meetmete rakendamise lubatavusele piirangud ohuproгноosist tulenev.

Piirang riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamisele ohtude ennetamise eesmärgil tuleneb KorS § 24 lg 3. Vastava sätte kohaselt võib ennetamise eesmärgil riikliku järelevalve erimeetmeid kohaldada üksnes ulatuses, mis on vajalik seadusega ja selle alusel kehtestatud ning välislepingust või Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate nõuete täitmise tagamiseks. Samuti seab KorS § 24 lõige 6 piirangud sunni kasutamiseks ohu ennetamise eesmärgil. Antud sätte kohaselt on lubatud kohaldada vahetut sundi üksnes olulise või kõrgendatud ohu ennetamiseks. Nii näiteks ei ole ohu ennetamise eesmärgil korrakaitseorganil lubatud kohaldada sundtoomist isiku suhtes, kes ei ilmu KorS § 31 lg 1 alusel väljastatud kutsele. Antud mõte on sõnaselgelt väljendatud ka KorS §-s 24 lg 6. Ohu ennetamiseks loetakse muuhulgas ka teabe kogumist, vahetamist ja analüüsi, toimingute kavandamist ja elluviimist ning riikliku järelevalve meetmete kohaldamist avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine (KorS § 5 g 7).

Korrakaitseseaduses sätestatud ei kohaldata julgeolekuasutuste tegevusele julgeolekuasutuste seadusest tulenevate ülesannete täitmisel, välja arvatud kuriteo tõkestamine. Seega ei saa avalikku korda ähvardava ohu ennetamise osaks olevat teabe kogumist, vahetamist ja analüüsi tõlgendada samasisuliselt julgeolekuasutuste poolt teostatava tegevusega. Julgeolekuasutuste seaduse § 2 lõik 1 kohaselt on julgeolekuasutuste tegevuse eesmärk tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil ning julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine. Julgeolekuasutuste tegevuse põhieesmärk on seega suunatud riigi julgeoleku kaitsele, mitte avaliku korra kaitsele. Ohutõrje puhul tõrjutakse tavaliselt ohte, millel on konkreetne potentsiaal kahjustada avalikku turvalisust või korda. Julgeolekuasutused koguvad aga riigi ja põhiseaduse kaitsmiseks kõikvõimalikku teavet, millest vaid väike osa viitab lõppkokkuvõttes kuritegevusele või põhiseadusevastasele tegevusele. Siin ei tegutseta eesmärgiga, et teave, mida kogutakse, leiaks tee kriminaalmenetlusse või viiks ohutõrjeabinõude rakendamiseni.<sup>79</sup> Teabe kogumist, vahetamist ning analüüsi korrakaitseseaduse tähenduses ohu ennetamise eesmärgil saab lugeda näiteks Politsei- ja Piirivalveameti poolt koolilõpetamiste eelsel ajal õppeasutustest saadava lõpupidude toimumiste aega ja kohta puudutava informatsiooni kogumist, asutusesisest vahetamist ning analüüsi. Saadud informatsioonile tuginedes kavandatakse vastavad lisategevused avaliku korra kaitseks. Samuti on teabe kogumisega tegemist näiteks Politsei- ja Piirivalveameti ja Päästeameti ühistegevused mahajäetud majade ning neile juurdepääsetavuse kaardistamisel.

---

<sup>79</sup> Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 12



Lisaks teabe kogumisele, vahetamisele ja analüüsimisele loetakse ohu ennetamise üheks osaks ühtlasi ka süütegude ennetamist. Süütegude ennetamine on Eestis olnud riiklike tegevusvaldkondade hulgas alates 1990. aastate algusest, kuid senini oli see valdkond olnud seaduse tasandil reguleerimata. Süütegude, eelkõige küll kuritegude ennetamiseks moodustas Vabariigi Valitsus 1993. a asjatundjate komisjonina kriminaalpreventsiooni nõukogu, kuhu kuulusid nii riigi, kohalike omavalitsuste kui ka kolmanda sektori esindajad. Kriminaalpreventsiooni nõukogu ülesandeks oli arendada kuritegevuse ennetamise süsteemi, arvestades seejuures olemasolevaid institutsioone ja ressursse. 2003. a nimetati asjatundjate komisjon kriminaalpreventsiooni nõukogu ümber kuriteoennetuse nõukoguks.<sup>80</sup> Kuriteoennetuse nõukogu ülesandeks oli kuritegude ennetamine, kuid tähelepanuta jäeti väärted. Vastavalt karistusseadustikule jagunevad süüteod aga kuritegudeks ning väärtegudeks, seega oli varasemalt süütegude ennetamine poolik, hõlmates üksnes raskemaid süütegusid.

Korrakaitseseadusega toodi uue mõistena sisse „süüteoennetus“, mis asendas seni kasutusel olnud mõistet „kuriteoennetus“. Seda eelkõige põhjusel, et ennetamine peab hõlmama mõlema raskusastmega süütegusid, seega on ainuvõimalik rääkida süütegude ennetamisest.<sup>81</sup> Seega kannab vastav komisjon alates korrakaitseseaduse rakendamisest 01.07.2014 nime süüteoennetuse nõukogu, kelle ülesanded on sätestatud korrakaitseseaduse §-s 20, tegevuse korraldus on määratletud 27.02.2015 Vabariigi Valitsuse määruses nr 19.

Seega moodustab ohu ennetamine korrakaitseliste ülesannete nn esmase staadiumi, mille tulemuslikkust saab hinnata konkreetset selles, kas ülejäänud korrakaitseliste ülesannete täitmiseks esineb vajadus või mitte. Muidugi ei saa väita, et ohu ennetamisega on võimalik ära hoida kõiki ohtude tekkimise tõenäosusi või igat korrarikkumist, kuid nende tekkimise vähendamisele on antud staadiumis korrakaitseorgani eesmärgid suunatud.

---

<sup>80</sup> samas lk 42

<sup>81</sup> samas

## 4.2 Ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine

Ohu ennetamise staadiumile järgneb ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine. Tegemist on ülesandega, mille raames selgitatakse välja, kas oht eksisteerib või mitte. Ohukahtlus on KorS § 5 lg 6 kohaselt olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal ei saa tõenäosust, et korrarikkumine aset leiab, pidada piisavaks, kuid mille puhul on alust arvata, et korrarikkumine ei ole välistatud.

Eelnevalt sai toodud näide kõnnitee kohal asuvast puuoksast, mis tormise ilmaga võib, kuid ei pruugi murduda, seades ohtu jalgteel liikuvad inimesed. Antud näite pinnalt on ohukahtluse objektiks puuoks, mis asub kõnnitee kohal. Kuna puuoks on jäme ning ei paista ka mädanevat, siis antud faktiliste asjaolude hindamisel ei saa väita, et puuoks ilmtingimata murdub. Kuna hindaja ei saa aga ette prognoosida tekkida võivate tuulte tugevust ning puuoksa tegelikku vastupidavust, siis ei saa ka kindlalt väita, et puuoks ei murdu. Teisisõnu, korrarikkumise toimumine ei ole ilmne, aga ei ole ka välistatud.

Olukord, kus politseiametnik märkab silmnähtavalt joobetunnustega isikut istumas mootorsõiduki juhiistmele, võib, kuid ei pruugi endast kujutada ohtu avalikule korrale. Kas oht antud olukorras esineb või mitte, tuleb ohukahtluse korral välja selgitada. Antud juhul tuleb ohukahtluse staadiumis välja selgitada, kas isik on seisundis, mis keelab mootorsõiduki juhtimise, ning selle tuvastamisel, kas tal on kavatsus asuda mootorsõidukit juhtima. Selle hindamisel, kas konkreetset juhul oht esineb, tuleb aluseks võtta keskmise objektiivse korrakaitseametniku perspektiiv. Sealjuures tuleb arvestada üldist sotsiaalset kogemust (elukogemus, teadmised, sh oma valdkonnale omased teadmised), mis sellisel hindajal pidid hindamise ajal olemas olema.<sup>82</sup> Joobeseisundis isiku näite korral seisneb esmasele ohule hinnangu andmine just politseiametniku kogemustest ning ametile omastest teadmistest (millised on joobele viitavad tunnused, kas isiku kehakeel viitab soovile asuda liiklema antud sõidukiga jne). Seega on antud olukorras politseiametniku esmane ülesanne hinnata, kas oht eksisteerib ning kas sellega kaasneb ka korrarikkumise toimepanemise tõenäosus.

Tegemist peab olema siiski piisava tõenäosusega hinnataval ajamomendil. Piisava tõenäosuse hindamisel tuleb aluseks võtta alati ohu hindamise ajahetkel hindajal olemasolevaid teadmisi ja kogemusi (nn *ex-ante* vaatlusviis).<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> samas lk 22

<sup>83</sup> Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 22

Korralduseseaduse seletuskirjas märgitakse, et ohu olemasolu kindlakstegemiseks peab olemas olema teatavamääraline ehk piisav tõenäosus. Allapoole seda määra jääva tõenäosuse puhul võib tegemist olla ohukahtlusega, kuid kindlaks tegemata ohuga.<sup>84</sup> Seega puudub ohu väljaselgitamise vajadus toodud näite korral siis, kui joobeseisundis isik istub küll mootorsõidukisse, kuid juhiistmele asub kaine isik, kavatsusega asuda ise mootorsõidukit juhtima.

Korralduseseadus § 27 annab pädevale korralduseseorganile õiguse kohaldada ohukahtluse korral seaduses ettenähtud meetmeid ohu olemasolu väljaselgitamiseks. Teisisõnu, selleks et korralduseseorgan saaks ohu olemasolu või puudumise kindlakstegemiseks vajalikud üksikasjad välja selgitada, on korralduseseaduses ette nähtud vastavate riiklike järelevalve meetmete kasutamine. Rakendatava meetme valikul ei oma tähtsust iseenesest see, kas oht ka tõesti oleks sündmuste takistamatu kulgemise korral realiseerunud, vaid õiguspärasuse hindamisel tuleb lähtuda hinnangu andmise momendil teadaolevatest asjaoludest. Viimase näite puhul on politseiametnikul õigus ohu olemasolu väljaselgitamiseks küsitleda isikut KorS § 30 lõigetes 1–4 sätestatud korras ja alusel. Samuti on politseinikul kui üldkorralduseseorgani ametnikul õigus allutada joobeseisundi tuvastamisele sõidukijuhi, kui see on vajalik ohu ennetamiseks liikluses (Kors § 37 lg 2).

Seega on antud staadiumis korralduseseorganil eesmärgi täitmiseks võimalik rakendada rohkemaid riikliku järelevalvemeetmeid, sh meetmeid, millega riive isikute põhiõigustele on oluliselt suurem. Võrreldes ohu ennetamise ülesandega on ohu väljaselgitamine nn esimene ülesanne, mille puhul reaalselt esineb ohukahtlus. Ohu olemasolu väljaselgitamine või selle puudumine on antud ülesande peamiseks eesmärgiks. Kui politseiametnik selgitab antud juhul küsitlemise teel välja, et isik, kes joobeseisundis istus mootorsõiduki rooli, omab kavatsust ka liiklema asuda, siis on korralduseseorgani ülesanne oht kaitstavatele õigushüvedele tõrjuda ning seda enne, kui pannakse toime korralduseseorganile.

---

<sup>84</sup> samas

### 4.3 Ohu tõrjumine

Korralduse ülesannete nn kolmanda staadiumi moodustab ohu tõrjumine, kus ilmnevatele asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korraldumise (Kors § 5 lg 2). Korralduse on üksteise suhtes ajaliselt järgnevasse asetatud ning ohu tõrjumisele suunatud tegevuste kompleks.<sup>85</sup> Seega saab ohu tõrjumist lugeda riikliku järelvalve üheks põhieesmärgiks, mille tagamiseks ning korraldumise ärahoidmisele on suunatud ka eelnevad staadiumid, s.o ennetamine ning ohu väljaselgitamine. Ohu tõrjumine on olukord, kus on juba välja selgitatud, et oht avalikule korrale on olemas ning korraldumise toimepanemine ei ole välistatud.

Eelnevalt toodud näite korral, kus politseinik peatab joobes isiku, kes istus autorooli, kuid ei ole veel selge, milliste kavatsustega joobes isik autosse istub (näiteks üksnes sooja saamiseks, omamata kavatsust mootorsõidukiga liiklema asuda), on tegemist ohu tõrjumisele eelneva staadiumiga ehk ohu väljaselgitamisega. Kui aga kavatsus on ilmne ja välja selgitatud ning politseiniku sekkumise eesmärk on takistada antud sõidukijuhi liiklema asumine, on tegemist ohu tõrjumisega. Ohu tõrjumine nagu ka teised korralduselised ülesanded on põhjusele suunatud tegevus ehk nn proaktiivne tegevus, mida võib nimetada ka preventiivhalduseks.<sup>86</sup>

Preventiivhalduse puhul on esmatähtis õigushüvede ja õiguskorra rikkumatuse kaitsmine.<sup>87</sup> Seega on ohu tõrjumise eesmärgiks takistada korraldumise toimepanemine ning seeläbi avaliku korra osas olevate õigusnormide ja õigushüvede kaitstus. Antud näite puhul on politseinike tegevuse esmaseks eesmärgiks tagada avaliku korra kaitsealas olevate isikute subjektiivsete õiguste kaitstus (eelkõige elu ja tervise kaitstus) ning üldine õiguskord. Ohu tõrjumiseks vajalike riiklike järelvalve üld- ja erimeetmetest oleks antud kaasuse asjaoludele tuginedes esmajärjekorras rakendatav avaliku korra eest vastava isiku teavitamine temast lähtuvast ohust. Sisuliselt seisneks teavitamine joobeseisundile viitavate tunnustega isikule selgitamises, miks ei tohiks ta antud seisundis asuda mootorsõidukit juhtima. Muude riiklike järelvalve erimeetmete kohaldamiseks, mille eesmärk oleks ohu tõrjumine antud näites toodud staadiumi puhul, alus puudub. Teisisõnu saab esmaseks meetmeks olla isiku teavitamine, mille tulemuslikkusest sõltub edasise riikliku järelvalve vajalikkus.

<sup>85</sup> Korralduse seaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 15

<sup>86</sup> J. Jäätma. Viidatud töö lk 24

<sup>87</sup> samas

Seda esiteks seetõttu, et ohu tõrjumine on avaliku korra eest vastutava isiku ehk antud juhul sõidukis istuva joobes inimese ülesanne. Teisalt ei ole antud isik mootorsõiduki juht liiklusseaduse mõttes, mis välistab liiklusseaduse § 91 lg 1 alusel mootorsõiduki juhtimiselt kõrvaldamise kui haldusakti andmise. Liiklusseaduse tähenduses loetakse mootorsõiduki juhtimiseks mootorsõiduki juhi kohal isiku igasugust tegevust, kui mootorsõiduk liigub (LS § 2 p 41). Seega, kui isik üksnes istub juhikohal, ei ole tegemist mootorsõiduki juhiga, vaid avaliku korra eest vastutava isikuga, kellel on korrakaitseseadusest tulenev kohustus oht tõrjuda, juhtides oma käitumist nii, et korrarikkumist ei järgneks. Kui aga antud isik keeldub või ei ole suuteline oma käitumist vastavalt juhtima, on ohu tõrjumine ning korrarikkumise ärahoidmine politsei ülesanne (KorS § 2 lg 3). Kui riik on otsustanud meetmega sekkuda, siis teatud juhtudel saab meetme adressaat ise enda käitumisega ohu kõrvaldada ja seeläbi vabaneda meetmest tuleneva kohustuse täitmisest.<sup>88</sup> Kui aga avaliku korra eest vastutav isik ei ole kas suuteline või koguni keeldub oma käitumisest tulenevat ohtu likvideerima, on politseil kohustus oht tõrjuda, kasutades vajadusel sundi.

Erialakirjanduses peetakse riigi ülesandeks isikute ja avalikkuse ennetavat kaitset ohtude eest.<sup>89</sup> Toodud näite põhjal kuulub seega politsei kui riigi täidesaatva organi ülesannete hulka ka isikute ennetav kaitse ohtude eest. PPVS § 3 lg 1 ei sätesta küll sõnaselgelt karistusseadustiku 23. peatükis sätestatud süütegude ennetamist politsei ülesandena. Tuues aga paralleelle 9. peatükiga, milles toodud süütegude ennetamine on viidatud sätte kohaselt politsei ülesanne, saame ka väita, et karistusseadustiku liiklusalaste süütegude ennetamine on politsei ülesanne, kuivõrd just võrreldavate peatükkide kaitsealasse kuuluvad samad kaitstavad hüved (elu ja tervis). Seega on toodud näite põhjal politseil kohustus enne korrarikkumise toimepanemist (antud juhul siis süüteo toimepanemist) sekkuda. Tegemist on nn preventiivhaldusega.

Põhiõigusliku preventiivhaldusega on tegemist, kui seadusandja on loonud näiteks pädevus- ja menetlusnormid, mis õigustavad täidesaatval riigivõimul õigushüvede kahjustuste ennetamiseks kasutada põhiõigusi piiravaid meetmeid (nn sunni preventiivhaldus).<sup>90</sup> Riigikohtu üldkogu on otsuses numbriga 3-1-1-37-07 (küll süüteo toimepanemise vahendi konfiskeerimise õiguspärasuse hindamisel) leidnud, et põhiseaduse § 32 lg 2 kolmas lause

---

<sup>88</sup> J. Jäätma. Viidatud töö lk 92

<sup>89</sup> samas lk 24

<sup>90</sup> samas

keelab kasutada omandit üldiste huvide vastaselt. Joobeseisundi puhul halveneb isiku võime hoida mootorsõidukit oma kontrolli all, mistõttu suureneb liiklusõnnetuse oht.

Seega ohustab mootorsõiduki joobeseisundis juhtimine liiklejate elu, tervist ja vara. Sellisele omandi üldiste huvide vastasele kasutamisele on riik kohustatud reageerima ning võtma tarvitusele meetmed loetletud väärtuste kaitseks. Seega on politsei toodud näite korral kohustatud isiku eest ohu tõrjuma ehk toimima preventiivhalduse raamides.

Korrakaitseseadus näeb ette antud mitmeid ennetuslike meetmeid, millega välistada võimalus, et isik lisaks avaliku korra rikkumisele paneks toime ka süüteo. Üheks võimalikuks meetmeks oleks sõiduki kui vallasasja hoiulevõtmine KorS § 52 lg 1 p 1 alusel vahetu ohu tõrjumiseks, võttes mootorsõiduki kuni isiku kainenemiseni hoiule ja kaitstes seeläbi avalikku korda. Tegemist on isikut tunduvalt vähem riivava meetmega, kui seda on näiteks tema kinnipidamine KorS § 46 lg 1 alusel.

Näitena toodud riikliku järelevalve meetmed, mille rakendamine antud olukorras võiks viia soovitud tulemuseni, ei olnud ammendavad, vaid millise intensiivsusega meetet korrakaitseorgan rakendab eesmärgi saavutamiseks, sõltub juba konkreetsetest sündmuse asjaoludest ning tõrjutava ohu olemusest. Samuti, kas seda tehakse üld- või erivolituse alusel.

#### 4.4 Korrarikkumise kõrvaldamine

Preventsiooni puhul on võimalik rääkida selle algusest ja lõpust.<sup>91</sup> Kõige üldisemalt võib preventsiooni algusest rääkida, kui kohaldatakse meetet, mille eesmärgiks on kahju ärahoidmine. Ohutõrjeõiguses on preventsiooni lõpppunkti võimalik piiritleda selle hetkega, kus kaitstava hüve kahjustus realiseerub ning edaspidist kahju suuruse ulatust ei saa enam vähendada.<sup>92</sup> Preventsiooni lõpuks võib seega üldjuhul lugeda korrarikkumise toimumist. Erandiks võib lugeda olukordi, mil tegemist on kahju suurenemise ärahoidmisega, näiteks põleva maja kõrvalhoonete kastmine eesmärgiga takistada tule levikut. Korrarikkumine leiab juba aset, kuid ohtu tõrjudes on võimalik takistada kõrvalhoonete süttimine.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> J. Jäätma. Viidatud töö lk 28

<sup>92</sup> samas

<sup>93</sup> Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 23

Korralikkumine kujutab endast korralaitse viimast staadiumit, kus avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine on juba aset leidnud. Siinkohal ei saa korralikkumist automaatselt samastada süüteo toimepanemisega. Korralikkumisega on tegemist siis, kui preventatiivsete meetmete kasutamine ei mõju enam antud tagajärje likvideerimisele. Teisisõnu, juba läbi jää vajunud inimest ei aita hoiatustahvliid, mis keelavad õhukese jää tõttu merele mineku. Korralikkumine leiab juba aset ning korralaitseorgani eesmärgiks on selle kõrvaldamine ehk läbi jää vajunud inimese päästmine. Hoiatusmärgi eiramine ei too endaga kaasa antud inimese suhtes väärteto- või kriminaalmenetlust, olgugi et tegemist on korralikkumisega korralaitse ehk ohutõrjeõiguse tähenduses. Küll aga saab ohutõrjeõiguslikult korralikkumise ning paralleelselt süüteo toimepanemiseks lugeda olukorda, kus eelpool toodud näites isik on juba asunud mootorsõidukit keelatud seisundis juhtima. Korralaitseõiguslik eesmärk on lõpetada korralikkumine ja sellega avaliku korra taastamine. Teisisõnu, korralaitseõiguse eesmärgiks on ennetada korralikkumist ehk preventsioon. Süüteomenetluse eesmärk on aga repressiivne ehk õigusrikkumise toime pannud isiku karistamisega tema mõjutamine seaduskuulekale käitumisele. Arvestades politseile pandud ülesannete üldist iseloomu, on menetluste paralleelsus just politsei ülesannete täitmisel levinum kui näiteks Päästeameti ülesannete puhul.

## 5 Haldusorgani ülesannete delegerimise üldised võimalused

Riigi ja kohalike omavalitsusüksuste põhitegevus on avalike ülesannete täitmine.<sup>94</sup> Avalik ülesanne ehk haldusülesanne on kokkuvõtlikult igasugune riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesanne, mis tuleneb otse seadusest või mis on tuletatud tõlgendamise teel vastavast õigusnormist.<sup>95</sup> Nii näiteks kuulub politsei ülesannete hulka PPVS § 3 lg 1 p 1 kohaselt, lisaks muudele §-s 3 lg 1 punktides 1–9 toodule, avaliku korra kaitse korralaitseseaduses sätestatud korras ja alusel.

Avalikke ülesandeid võib jagada tinglikult kaheks. Esiteks avaliku võimu teostamisega e võimuhaldusega seonduvad ülesanded ning teiseks avalike teenuste osutamine elanikkonnale.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> E. Kergandberg jt. Averus: avaliku ja erasektori koostöö. Tallinn. Äripäev 2011 lk 13

<sup>95</sup> samas

<sup>96</sup> Altnurme. Avalike teenuste lepinguline delegerimine kolmandale sektorile. Tänapäev 2002 lk 7

Teatud liiki avalikke ülesandeid on võimalik delegeerida eraõiguslikele isikutele, vähendades niiviisi halduse koormust ning tagades, eelkõige teenuste puhul, selle parema kättesaadavuse ja kvaliteedi. Volitamise kasutab volitav riik või muu volitav haldusekandja ära eraõiguslike isikute erialased teadmisi, initsiatiivi ja huvi, samuti tehnilisi ja ärilisi vahendeid ning võimalusi ja vähendab selliselt oma haldusaparaadi töökoormust.<sup>97</sup>

„Eesti keele seletava sõnaraamatu”<sup>98</sup> kohaselt tähendab delegeerimine õiguse siirdamist, edasiandmist. Avaliku ülesande delegeerimise näol on seega tegemist siis, kui delegeerija annab delegeeritavale üle temale pandud ülesande või ülesanded. Nii näiteks on Kaitseliidule delegeeritud piiratud osa riigikaitsefunktsiooni täitmisest. Ülesannete delegeerides täidab ülesandeid iseseisvalt see, kellele delegeeriti. Küll säilib riigil vastutus ja järelvalvekohustus.

Avaliku ülesande täitmise delegeerimine võib aset leida kolme moodi:

- 1) Formaalne delegatsioon ehk avalik-õigusliku juriidilise isiku kontrolli alla jääva eraõigusliku juriidilise isiku loomine ja sellele avaliku ülesande täitmise delegeerimine. Vastutus ülesande täitmise eest jääb delegeerijale.<sup>99</sup> Tegemist on nn eraõiguslikult organiseeritud haldusega ja formaalse avalike ülesannete üleandmisega.<sup>100</sup>
- 2) Funktsionaalne delegatsioon ehk avaliku ülesande täitmise delegeerimine eraisikule, kes ei sõltu delegeerijast. See ei vabasta delegeerijat vastutusest, kuid sellele lisandub delegaadi vastutus.<sup>101</sup> Näiteks ühistranspordi või teiste teenuste tagamine. Üleandmine toimub haldus- või ostu-müügi lepingu alusel.<sup>102</sup>
- 3) Materiaalne delegatsioon ehk avaliku ülesande muutmine ühiskondlikuks ülesandeks ning selle üleandmine ühiskonna sfääri.<sup>103</sup> Ülesande täitmise mõjutamine riigi poolt on minimaalne. Võib isegi öelda, et antud juhul loobub riik vastavast ülesandest kui avalikust ülesandest.<sup>104</sup> Tegemist ei ole delegatsiooniga kitsamas mõttes, vaid riigipoolse kohustuse täitmise kättesaadavuse tagamisega. Näiteks postiteenus.

Õigusliku regulatsiooni alusel on prof. Kalle Merusk avalike ülesannete üleandmisel eristanud ka neljandat mudelit ehk avaliku võimu pädevusega ülesannete üleandmist eraõiguslikele

<sup>97</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Juura, Tallinn 2004 lk 404/57

<sup>98</sup> „Eesti keele seletav sõnaraamat”. Kättesaadav arvutivõrgus <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=delegeerima&F=M> (19.02.2016)

<sup>99</sup> Eesti Vabariigi PõhiS. Komm (viide 5) p§ 3/2.1.1

<sup>100</sup> K. Merusk. Viidatud töö lk 505

<sup>101</sup> samas

<sup>102</sup> R. Altnurme. Viidatud töö lk 14

<sup>103</sup> samas

<sup>104</sup> K. Merusk. Viidatud töö lk 506



isikutele.<sup>105</sup> Vastavaid ülesandeid täidetakse avaliku õiguse (haldusõiguse) normide alusel. Eraõiguslikud subjektid muutuvad sellega haldusekandjateks (kaudne riigihaldus) ning teostavad ülesandeid enda nimel.<sup>106</sup> Vastavate ülesannete üleandmise volitus saab tulla üksnes seadusest ning üleandmine toimub kas seadusega või seaduse alusel haldusakti või halduslepinguga.<sup>107</sup>

Erinevus funktsionaalsest delegatsioonist seisneb eelkõige üleantavates ülesannetes, mis eeldavad võimuvolituste rakendamist.

Avaliku ülesande delegeerimise lubatavust tuleb hinnata vastavalt sellele, kas tegemist on riive- või sooritushalduse valdkonda kuuluva ülesandega.<sup>108</sup> Sooritushalduse valdkonnas on delegeerimine üldjuhul lubatud.<sup>109</sup> Nii näiteks on võimalik kohalikule omavalitsusele pandud kohustuslikest ülesannetest võimalik lepingulise delegeerimise teel erasektorile üle anda näiteks ühistranspordi korraldamine ja jäätmekäitlus.

Riivehalduse valdkonnas vajab delegatsioon aga igal üksikul juhul õigustust.<sup>110</sup> Korrakaitsete ülesannete näol on tegemist riivehaldusega, mistõttu ei saa ülesannete delegeerimist automaatselt jaatada. Delegeerimise lubatavusele seavad piirid ühelt poolt nii põhiseadusest tulenevad piirangud kui teisalt ülesannete iseloomust tulenev riive olemasolu.

Kui eraisikule antakse koos avaliku ülesandega üle ka volitused, mis võimaldavad tal avalik-õiguslikult piirata põhiõigusi, muutudes seetõttu funktsionaalses mõttes haldusorganiks, on tegemist läänimisega.<sup>111</sup> Läänimine kujutab endast riivehalduse valdkonnas avaliku ülesande delegeerimist, mis muutub õigusvastaseks, kui püütakse üle anda kas jõu kasutamise volitusi<sup>112</sup> või eksitakse teiste riigi tuumikfunktsioonide delegeerimise keeldude vastu.

Riigi ülesannete delegeerimise lubatavuse lahendamisel tuleb seega alati lähtuda edasiantava ülesande sisust, veendumaks et ei eksitaks riigi tuumikfunktsioonide delegeerimise keelu vastu. Politsei pädevusse kuuluvad korrakaitsete ülesanded kujutavad endast sisuliselt riivehaldust, mistõttu ülesannete delegeerimise lubatavus on äärmiselt küsitav.

---

<sup>105</sup> samas

<sup>106</sup> samas

<sup>107</sup> samas

<sup>108</sup> Eesti Vabariigi PõhiS. Komm (viide 5) p§ 3/2.1.1

<sup>109</sup> samas

<sup>110</sup> samas

<sup>111</sup> samas

<sup>112</sup> samas

Lisaks põhiseadusest tulenevatele piirangutele on samuti oluline edasivolitatud ülesannete lubatavuse hindamisel sõlmitud lepingu liik – ehk kas tegemist on halduslepingu või eraõigusliku lepinguga.

## 5.1 Lepinguline delegeerimine

Avalike ülesannete täitmiseks võib avalik võim sõlmida nii haldus- kui ka tsiviilõiguslikke lepinguid.<sup>113</sup> Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping juhul, kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi või kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi.<sup>114</sup> Seevastu võib tsiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi.<sup>115</sup>

Sellest, kas tegemist on haldus- või tsiviilõigusliku lepinguga, sõltub rakendatavate õigusnormide valik, lepingu muutmise ja kehtetuks tunnistamise alus ning kohtualluvus. Samuti sõltub lepingulise suhte määratlusest, milliseid ülesanded saab edasi anda ning millised kuuluvad delegeerimise keelu alla.

### 5.1.1 Haldusleping

Halduslepingu mõistet saab määratleda HMS § 95 ning § 96 lg 1 alusel. Olulisemad elemendid selle mõiste määratluses on haldusõigussuhte olemasolu ning asjaolu, et vähemalt üks lepingupool on haldusorgan.<sup>116</sup> Viidatud sätete põhjal ei saa aga teha üheseid järeldusi selle kohta, millal haldusorgan on õigustatud halduslepingut sõlmima ning millised on halduslepingu sõlmimise eeltingimused.<sup>117</sup> Seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt on haldusorgan õigustatud halduslepingut sõlmima, kui selleks on olemas seadusest tulenev sõnaselge volitus.<sup>118</sup>

---

<sup>113</sup> E. Kergandberg, jt. Viidatud töö lk 13

<sup>114</sup> RKHKo 3-3-1-64-03 p 12

<sup>115</sup> samas

<sup>116</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat Tartu 2004 lk 431

<sup>117</sup> samas lk 432

<sup>118</sup> samas

Halduslepinguga ei ole siiski võimalik piiramatult avalikke ülesandeid delegerida. Halduslepingu alusel saab üle anda selliseid avalikke ülesandeid, mis ei eelda võimuvolitusi (nn avalikud teenused, mille saamiseks on kodanikel subjektiivne avalik õigus).<sup>119</sup> Samuti on halduslepinguga üle antavad avalikud ülesanded, mis eeldavad täidesaatva riigivõimu volituste olemasolu.<sup>120</sup> Samuti seab halduskoostöö seaduse § 4 täidesaatva riigivõimu volitusi eeldava haldusülesande täitmiseks volitamisele tingimused. Antud sätte kohaselt peab haldusülesande täitmiseks volitamist reguleeriv seadus ette nägema täidesaatva riigivõimu volituse täpse sisu ja haldusülesande, mille täitmise delegerimist kavandatakse. Ühtlasi peab volitamist reguleerivast seadusest nähtuma, kes teostab haldusülesande täitmise üle riiklikku järelevalvet ning haldusülesande täitmise edasise korralduse, juhul kui haldusleping lõpetatakse ühepoolset või kui esineb muu põhjus, mis takistab juriidilisel või füüsilisel isikul jätkata haldusülesande edasist täitmist.

Halduslepingu hea näide on parkimistasude kontrollteenuse üleandmine eraõiguslikule isikule, kusjuures eraõiguslikul isikul on õigus teha parkimiskorra rikkujate suhtes viivistasu otsuseid.<sup>121</sup> Riigikohus on oma otsuses numbriga 3-3-1-64-03 käsitlenud avaliku ülesandena ka liiklusest kõrvaldatud sõidukite teisaldamist ja nende parkimise korraldamist. Kuna vaadeldaval juhul ei antud sõidukeid teisaldavale isikule üle otsustusõigust teisaldavate sõidukite valikul, jäi sundteisaldamise otsustajaks endiselt haldusorgan. Teisaldajal oli üksnes lepinguline kohustus sõidukeid faktiliselt umber paigutada. Teisaldamise korraldamisega ei tekitanud faktiliselt teisaldav isik kolmandatele isikutele lepingust tulenevaid kohustusi. Kolmandatel isikutel, st eelkõige sõidukite omanikel tekkis õigussuhe teisaldamise otsustajaga ehk haldusorganiga.<sup>122</sup>

Korrakaitseseaduse eelnõu esialgses versioonis nähti ette Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti korrakaitseülesannete halduslepingulise üleandmise võimalused,<sup>123</sup> põhjendades seda eelkõige vajadusega tagada avalikku korra kaitset Eestis senisest paindlikumalt ning kasutades avalikke ressursse säästlikumalt.<sup>124</sup> Halduslepinguga delegerimise vajalikkust põhjendati sellega, et erinevalt juba olemasolevatest kaasamisvormidest, eelkõige abipolitseinikena avalikku korda tagavatest isikutest, annab eelnõus toodu korra tagamisse

<sup>119</sup> A. Aedmaa jt. Viidatud töö lk 438. Viidatud allikas on kasutatud mõistet „kodanike subjektiivne avalik õigus”, kuid autor peab vajalikuks märkida, et avalike teenuste tagamine on samavõrd oluline ka mittekodanike ehk samuti teiste Ps § 9 esimeses lauses toodud isikutele.

<sup>120</sup> samas

<sup>121</sup> E. Kergandberg jt viidatud töö lk 13

<sup>122</sup> samas

<sup>123</sup> Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 114

<sup>124</sup> samas

kaasatud isikutele aluse iseseisvamaks tegevuseks ega eelda politsei juuresviibimist ja kontrolli või kaasatud isikute tegutsemist korrakaitstes riiklike korrakaitseametnike osavõtul.<sup>125</sup> Seega nähti algselt ette politsei korrakaitsete ülesannete delegeerimise halduslepingu alusel eraõiguslikule isikule iseseisvaks täitmiseks. Jaatades, et riigi ülesanded avalikku korda ähvardavate ohtude ennetamisel, tõrjumise ja korrariikkumiste kõrvaldamisel kuuluvad riigi tuumikfunktsioonide hulka,<sup>126</sup> ei olnud eelnõu kohaselt eraõiguslikule isikule siiski delegeeritavad kõik ülesanded. Küll aga nähti eraisikule praegusega võrreldes ette ulatuslikult laiemad võimalused korrakaitsetes ülesannetes osalemiseks.

Eelnõu § 83 nägi ette, et politsei pädevusse kuuluvatest ülesannetest oleks delegeeritavad avalikus kohas käitumise nõuete järgimise kontroll, isiku- ja varavastaste süütegude ennetamine ja tõkestamine ning abi osutamine kuriteo või muu korrariikkumise tõttu kannatanud isikule.<sup>127</sup>

Seega nähti eelnõus ette võimalus kaasatud isikul teostada iseseisvalt KorS § 55 sätestatud avalikus kohas käitumise üldnõuete kontrolli. Antud ülesande täitmiseks oli halduslepingu alusel turvatöötajatele ette nähtud ka sunni rakendamise pädevus, mis küll oli oluliselt kitsendatud.<sup>128</sup> Pädevus oli piiratud üksnes isiku kinnipidamisega. Põhjenduseks toodi, et alati ei piisa võimalusest kutsuda politsei või kasutada muu korrakaitseametniku abi, samuti ei pruugi olla küllaldane hädakaitse- või hädaseisundis tegutsemise regulatsioon.<sup>129</sup>

Isiku kinnipidamise näol on tegemist isiku füüsilise vabaduse piiramisega, mis kujutab endast vabaduspõhiõiguse ühte keskset osa. PS § 20 kohaselt on igapäevane õigus vabadusele ja isikupuutumatusele. PS § 20 lõigete 2, 4, 5 ja 6 eesmärk on pakkuda igapäevasele kaitset meelevaldse vabaduse võtmise eest kinnipidamise teel.<sup>130</sup> Meelevaldsus tähendab seadusliku aluse ja asjakohase kohtuliku kontrolli puudumist.<sup>131</sup> Viidatud sätted käsitlevad vabaduse võtmist isiku kinnipidamise näol haldusõiguslikus tähenduses, mille riive õigustus on toodud PS § 20 viidatud lõigetes. Teisisõnu, vabaduse näol ei ole tegemist absoluutse õigusega, vaid seaduses sätestatud juhtudel on vabaduse võtmine, ka kinnipidamise näol, õigustatud ning

---

<sup>125</sup> samas lk 115

<sup>126</sup> samas

<sup>127</sup> samas lk 117

<sup>128</sup> samas lk 113

<sup>129</sup> samas

<sup>130</sup> Eesti Vabariigi PõhiS. Komm (viide 5) p§ 20/2

<sup>131</sup> samas

põhiseadusega kooskõlas. Küll aga on oluline, et vabaduse võtmine (kinnipidamine) oleks avaliku, s.o riigi- või munitsipaalvõimu akt.<sup>132</sup>

Korrakaitseaduse eelnõu esialgses versioonis oli seega ette nähtud turvatöötaja poolse sunni rakendamise lubatavus, mis oli piiratud isiku kinnipidamise õigusega. Sunni rakendamise näol on tegemist riigivõimu jõumonomopoliga, mis erialakirjanduse kohaselt kuulub vaieldamatult üksnes riigi pädevusse. See tähendab, et avaliku võimu nimel tohib eraisiku suhtes jõudu kasutada ainult avaliku võimu struktuurüksus.<sup>133</sup> Teiste kaasatud isikule delegeeritavate ülesannete (süütegude ennetamine, abi osutamine) puhul ei saa aga samuti väita, et tegemist oleks automaatselt lubatud delegeerimisega, kuivõrd tegemist on korrakaitsega. Õiguskantsler leidis, et eelnõus toodud delegeerimise kooskõla põhiseadusega on äärmiselt küsitav.<sup>134</sup> Seda eelkõige seetõttu, et korrakaitse on osa täidesaatva võimu ülesannetest, täpsemalt osa riivehaldusest.<sup>135</sup> See omakorda on tihedalt seotud ka süütegude menetlemise, s.o riigi jurisdiktsioonilise ülesandega, mis jääb riigi tuumikülesannete delegeerimise keelu alla.

Siinkohal nõustub autor õiguskantsleri seisukohaga, et korrakaitse ja süütegude menetlemine on omavahel väga tihedalt seotud ning nende selgepiiriline eraldamine võib osutuda keeruliseks. Ebaselge võib olla vahetegu, millal lõppeb üks ja algab teine menetlus või toimuvad menetlused paralleelselt. Seda näiteks olukorras, kus riikliku järelevalve raames teostatud sõiduki läbivaatuse käigus avastatakse keelatud ese, millest alates võidakse alustada vääртеomenetluse toimingutega,<sup>136</sup> mis jääb rangelt delegeerimise keelu sfääri. Tekiks absurdne olukord, kus näiteks antud juhul oleks politsei pädevusse kuuluvate ülesannete täitmise volitused poolikud ehk hõlmavad üksnes ühte osa ülesannetest. Kuivõrd tuleks politseile pandud ülesandeid vaadelda just ühe kindla tervikuna ehk olukorra lahendamine ja seatud eesmärgid ei ole jagatavad erinevate volitustega osadeks, vaid peavad olema praktikas teostatavad samade ametnike või antud juhul eraõigusliku isiku poolt.

---

<sup>132</sup> samas

<sup>133</sup> Õiguskantsleri 02.2008 „Märgukiri abipolitseinike seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks“ lk 12.

Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://oppematerjal.sisekaitse.ee/jarvet/Politsei%C3%B5igused/sisu/%C3%95iguskantsleri%20seisukoht%20turvamehed%20AP%20teenistuses.pdf> (12.02.2016)

<sup>134</sup> Õiguskantsleri 10.2007 „Arvamus korrakaitseaduse eelnõu kohta“ lk 3 nr 18 1/071458/00706780,

kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=93502&u=20130302100334>, (16.02.2016)

<sup>135</sup> samas

<sup>136</sup> RKKKo 3-1-1-22-14 p 8.1

Samuti märkis õiguskantsler, et teatud hulk täidesaatva võimu ülesandeid eeldab *a priori*, et neid täitev isik oleks legitimeeritud suhetes ühiskonnaliikmetega kodakondsuse alusel formuleeruva kõrgendatud avalikku usaldust nõudva teenistussuhte läbi (põhiseaduse § 30), milles ametnik annab vande olla ustav põhiseaduslikule korrale.<sup>137</sup> Turvatöötajate näol ei ole aga antud tingimused täidetud. Samuti näeb PS § 30 lg 2 ette teatud piirangud ametnikele (eelkõige erakonda kuulumise keeld), mille eesmärgiks on ametnikueetika, eelkõige avaliku teenistuse erapooletuse, objektiivsuse ja hea halduse põhimõtte tagamine, sooviga ära hoida ametnike majanduslike või muude (sh poliitiliste) huvide mõju ja korruptsiooni ametikohal tehtavatest otsustest.<sup>138</sup> Kuivõrd ka korrakaitseaduse eelnõus nähti ette halduslepingu alusel turvatöötajatele täpselt piiritletud ülesannete täitmise pädevus, ei laieneks neile PS § 30 lg 2 toodud piirangud, mistõttu võiks ohtu sattuda antud sättega kaitstav avaliku teenistuse erapooletus.

Halduskoostööseadus näeb lisaks halduslepingule ette sõlmida eraõigusliku isikuga ka tsiviilõiguslik leping, millega üleantavad ülesanded on aga märksa piiratumad.

### 5.1.2 Tsiviilõiguslik leping

Halduskoostöö seaduse § 3 lg 4 kohaselt on haldusülesande täitmiseks volitamise korral lubatud sõlmida tsiviilõiguslik leping, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi. Seega on seatud tsiviilõigusliku lepinguga avalike ülesannete üleandmiseks täiendavad piirangud.

Tsiviilõigusliku lepinguga on tegemist, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisesse, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi.<sup>139</sup> Riigikohus on oma otsuses numbriga 3-2-1-49-04 korranud halduskoostöö seaduse § 3 lõikes 4 sätestatut, et tsiviilõigusliku lepingu sõlmimine on võimalik juhul, kui seadus seda ei keela ega sätesta üksnes halduslepingu sõlmimist. Tsiviilõiguslikeks lepinguteks saab pidada eelkõige lepinguid, mis on sõlmitud asjade ostmisel või ehitustööde tellimisel eraõiguslikult isikult.<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> samas

<sup>138</sup> Eesti Vabariigi PõhiS. Komm (viide 5) § 30/4.1

<sup>139</sup> samas

<sup>140</sup> samas

Keerulisem on olukord teenuse osutamise puhul. Kui teenuse osutamisel ei piirata haldusväliste isikute subjektiivseid õigusi (nt kohalik omavalitsus tellib eraõiguslikult isikult avalike teede lumekoristusteenuse või kinnisvara haldamise teenuse), on tegemist enamasti eraõigusliku suhtega, mille reguleerimiseks sõlmitakse tsiviilõiguslik leping.<sup>141</sup> Kui teenuse osutamisel võidakse piirata isikute õigusi või panna isikutele kohustusi, on tegemist halduslepinguga, mille sõlmimise lubatavust tuleb enne õigussuhtesse astumist eraldi hinnata.<sup>142</sup> Seega tsiviilõigusliku lepinguga ei saa üle anda ülesandeid, mille raames piiratakse kolmandate isikute õigusi ja vabadusi, samuti ei ole lubatud selliste ülesannete edasiandmine, mis eeldab võimuvolituste rakendamist.

Seega on eelpool toodule tuginedes politsei korrakaitsete ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmine tsiviilõigusliku lepingu alusel väga piiratud, seda eelkõige korrakaitsete ülesannete sisu ja olemust arvestades. Ning samuti seetõttu, et korrakaitsete ülesannete lahendamiseks kasutatavad riikliku järelvalvemeetmete näol on tegemist riivega isikute põhiõigustele ja vabadustele.

Lisaks lepinguliigile tulenevad delegeeritavatele ülesannetele seatud piirangud lisaks ka põhiseadusest.

## 6 Põhiseaduslikud piirangud ülesannete delegeerimisel

Riiklik järelevalve ja korrakaitse kuuluvad üldjoontes riigi ülesannete hulka. Riik peab üldjuhul teostama võimuhaldust ise, mis tagab kõige optimaalsemalt õigusriigi printsiibist tuleneva õiglase ja ausa isikute kohtlemise ning efektiivse põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.<sup>143</sup> Samas osalevad ka eraisikud korrakaitsetes, näiteks avaliku korra eest vastutava isiku instituudi läbi.

Küsimus on, kas ja kui ulatuslikult on eraisikutel põhiseaduse kohaselt lubatud osaleda korrakaitsete ülesannete täitmisel, mille eesmärgiks on sisemise julgeoleku ning isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamine ohutõrjeõigusel.<sup>144</sup>

Põhiseaduse § 3 lg 1 esimeses lauses on sätestatud seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõte, mis on õigusriigi aluspõhimõtte keskne säte.<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> samas

<sup>142</sup> E. Kergandberg jt. Viidatud töö lk 13

<sup>143</sup> K. Merusk. Viidatud teos lk 5

<sup>144</sup> J. Jäätma. Viidatud teos lk 13

PS § 3 lg 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega koosneb antud sättes toodud legaalsuse põhimõte omakorda põhiseaduse ülimuslikkuse, üldise seadusreservatsiooni ja seaduse prioriteedi põhimõtetest. PS § 3 lg 1 esimese lause sõnastus eristab riigivõimu teostamist PS alusel ja riigivõimu teostamist PS-ga kooskõlas olevate seaduste alusel.<sup>146</sup> Laias tähenduses hõlmab riigivõim iga nii institutsionaalses kui ka funktsionaalses mõttes avalikule võimule omistatava tegutsemise, st nii institutsionaliseeritud avaliku võimu kandjate mis tahes tegutsemise kui ka avaliku ülesande täitmise eraisiku poolt.<sup>147</sup> Viimane on õigusriigis pigem erand kui reegel, lubatud ei ole kõigi ülesannete täitmisel ja eeldab nii ülesande täpse kirjelduse, tegevuse üksikasjalike aluste, järelvalve kui ka vastutuse sätestamist ülesannet delegeerivas või delegeerida võimaldavas seaduses.<sup>148</sup>

Kõige olulisemat osa riigivõimust nimetatakse riigi tuumikülesanneteks ehk tuumikfunktsiooniks, mille täitmist ei saa riigivõim delegeerida eraisikule (füüsilisele ega eraõiguslikule juriidilisele isikule).<sup>149</sup> Seda võib nimetada § 3 lg 1 esimesest lausest tulevaks riigi tuumikülesannete delegeerimise keeluks.<sup>150</sup>

Riigikohus on leidnud, et süüteomenetluse ja sellega seonduva riigi karistusvõimu delegeerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule on vastuolus põhiseaduse §-de 3, 10, 13 ja 14 sätestatuga nende koostoimes. Politsei korrakaitsetelised ülesanded ei ole küll samastatavad süüteomenetluse läbiviimisega, kuigi teatud sarnasusi on riikliku järelvalvemenetluses teatud meetmete rakendamise ja süüteomenetluse raames läbiviidavate menetlustoimugute vahel. Nii näiteks on piiratud isiku vabadus korrakaitse seaduse § 46 alusel isiku kinnipidamise kui ka näiteks väärteomenetluse seaduse § 44 alusel väärteo toime pannud isiku kinnipidamisel. Erinevus seisneb peale ajalise faktori üksnes eesmärkides, millest esimesel on ennetada korrarikkumise toimepanemist ning teise juhu eesmärk on märksa repressiivsema iseloomuga.

Riigi tuumikülesannete keelu alla kuulub lisaks süüteomenetlusele ka avalike ülesannete täitmiseks õigustatud jõu rakendamine. Riigi jõumonomolist tulenevalt erinevad riigivõimu organi volitused igamehe hädakaitseõigusest nii eelduste kui ka jõukasutuse lubatava ulatuse

---

<sup>145</sup> Eesti Vabariigi PõhiS. Komm (viide 5) § 3/1

<sup>146</sup> samas § 3/2.1

<sup>147</sup> samas

<sup>148</sup> samas

<sup>149</sup> samas

<sup>150</sup> samas



poolest.<sup>151</sup> Riigivõimu organi volitus rakendada jõudu on oma eeldustelt märksa avaram kui hädakaitseõigus.<sup>152</sup> Nii on politsei korrakaitseseaduse § 76 lg 1 kohaselt õigus tagada korrakaitseliste ülesannete täitmine sunnivahendiga, mis peab rangelt vastama proportsionaalsuse põhimõttele. Seega on tegemist seaduse alusel toimuva sundtäitmisega, mille raames on jõukasutus vajadusel lubatud. Igamehe hädakaitseõiguse rakendamine on lubatud aga üksnes siis, kui tegemist on kas vahetult eelseisva või juba toimuva õigusvastase ründega (KarS § 28 ja § 29).

Varasemalt oli lisaks sunni rakendamisele võimalik isikut väärteo korras karistada võimuesindaja seadusliku korralduse täitmata jätmise eest rahatrahvi või arestiga, mis tunnistati aga 19.06.2014 vastu võetud karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega kehtetuks. Riigikohus on oma 2007. aasta lahendis 3-1-1-38-07 p-12 antud sätet interpreteerinud järgmiselt: „Karistusseadustiku § 276 peab tagama, et võimuesindaja poolt haldus- või süüteomenetluse raames antud korraldus, mis on suunatud menetlustoimingu tegemisele või konkreetse ohuolukorra likvideerimisele, saaks korralduse adressaadi poolt vahetult täidetud”.<sup>153</sup> Seega võib väita, et karistusõigusega püüti tagada haldusakti täitmist, mida on võimalik vajadusel aga sundtäita. Sundtäitmine kujutab endast sisuliselt aga jõumonoopoli kasutamist, mille edasidelegeerimine on keelatud.

Põhiseadus seab seega kindlad piirangud, milliseid avalikke ülesandeid on võimalik delegeerida eraõiguslikule isikule ning millised ülesanded kuuluvad tuumikülesannete keelu alla, mida peab riik kindlalt ise täitma. Seda eelkõige kõrgendatud avalikku usaldust nõudva teenistussuhte kaudu, milleks eelkõige täitevvõimu korral on politsei.

## **7 Politsei korrakaitseülesannete delegeerimise võimalused**

Avaliku ja erasektori koostöö väljendub eelkõige eraettevõtete kaasamises riigi ja kohaliku omavalitsusüksuste ülesannete täitmisesse kas tsiviilõiguslikus vormis või halduskoostöö korras halduslepingu alusel.<sup>154</sup> Lepinguvabaduse põhimõttest tulenevalt on tsiviilõiguslike lepingute sõlmimine peaaegu alati lubatud, arvestades vaid seaduses, eelkõige võlaõigusseaduses sätestatud reegleid,<sup>155</sup> seda üldjuhul aga üksnes teenuste ostmisel

---

<sup>151</sup> PS komm 3. täiendatud väljanne 2012 § 3/2.1.1

<sup>152</sup> samas

<sup>153</sup> M. Ernits. Viidatud teos lk 415

<sup>154</sup> E. Kergandberg jt. Viidatud teos lk 11

<sup>155</sup> samas lk 12

eraõiguslikult isikult. Haldusülesannete täitmiseks eraõigusliku lepingu sõlmimisel tuleb aga järgida HKTS § 3 lg 4 ning täitevvõimu ülesannete korral § 4 toodud piiranguid.

Korrakaitseseaduse § 82 näeb ette võimaluse kaasata politsei ülesannete täitmisele muu isiku kui avaliku korra eest vastutava isiku. Siseminister võib Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori ettepanekul ning eriseaduses määratletud alustel ja korras otsustada erasektori kaasamise politsei ülesannete täitmisel osalemiseks (KorS § 82). Mitte terve erasektori kaasamiseks ei anna antud säte alust. Näiteks ei saa kaasata korrarikkumise kõrvaldamisse antud sätte alusel poemüüjat, isegi kui tegemist on avaliku korra eest vastutava isikuga.<sup>156</sup> Sellisel juhul tuleneb korrakaitse kohustus antud isikul KorS §-st 2 lg-st 2, mille kohaselt on korrakaitse, sh korrarikkumise lõpetamine või kõrvaldamine tema esmane kohustus. Korrakaitseseaduses on siiski ette nähtud võimalus kaasata eraisik korrakaitse ülesande täitmisele, kuid seda üksnes KorS § 16 lõikes 1 toodud alusel ning punktides 1–4 toodud juhtudel. Siiski on tegemist ühekordse ning pigem erandliku alusega, mis praktikas niivõrd kasutust ei leia. Nii on politseiametnikul teatud olukordades õigus kasutada näiteks mittepeatunud mootorsõiduki juhi sundpeatamiseks teesulus kolmandale isikule kuuluvat sõidukit.<sup>157</sup>

KorS §-s 82 on loetletud, keda võib korrakaitselepingu alusel kaasata korrakaitseülesannete täitmisesse. KorS § 82 kohaselt on nendeks turvaettevõtja, mittetulundusühing, mille põhikirjaliseks eesmärgiks on osalemine avaliku korra kaitsmisel, ja kohalik omavalitsus, millel on ametisse nimetatud korrakaitseametnik või moodustatud korrakaitseüksus kaasamise korrakaitselepinguga politsei ülesannete täitmisel osalemiseks. Viidatud sätte kohaselt peab eriseaduses olema sätestatud alus ja kord, millal võib erasektorile (nt turvaettevõtjale) riigi korrakaitse ülesande korrakaitselepingu alusel kaasata.<sup>158</sup>

Turvaettevõtte kaasamine politsei ülesannete täitmisesse ei ole iseenesest uudne. Nimelt 2001. aastal valmistati Justiitsministeeriumis ette politsei tegevuses osalemise seaduse eelnõu, milles nähti ette võimalused turvafirmade ja Kaitseliidu kaasamiseks politsei tegevusse avaliku korra tagamisel ja süüteomenetluses.<sup>159</sup>

<sup>156</sup> KorS § 2 lg 2 kohaselt lasub avalikku korra eest vastutaval isikul korrakaitse kohustus.

<sup>157</sup> <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/krimi/fotod-ja-video-politsei-kasutas-jarvamaal-autoga-pogenevate-alaealiste-soiduki-peatamiseks-teenistusrelva-ja-teesulgu?id=67100182> (13.03.2016)

<sup>158</sup> J. Jäätma. Viidatud töö lk 161

<sup>159</sup> Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 114

Antud eelnõu seaduseks siiski ei saanud. Õiguskantsler on pidanud oma 2008. a märgukirjas põhiseadusvastaseks olukorda, kus kohalikud omavalitsused sõlmisid koostöölepingud turvaettevõtja ja korrakaitsega tegelevate MTÜ-dega ning erasektori patrullteenistused asusid sisuliselt täitma politsei ülesandeid avaliku korra tagamisel.<sup>160</sup> Õiguskantsler ei toetanud turvaettevõtjale täidesaatva riigivõimu volituste üleandmist halduslepinguga.<sup>161</sup>

Lisaks korrakaitseseaduses toodud isikute kaasamisele korrakaitselepingu alusel on politsei ülesannete täitmisesse võimalik kaasata ka abipolitseinike seaduse alusel abipolitseinikke. Abipolitseinike kaasamine ei toimu aga KorS § 82 sätestatu kohaselt, vaid abipolitseinike seaduses toodu alusel ja korras. Samuti on abipolitseinike osalemine politseile pandud ülesannete täitmisel tunduvalt laiem korrakaitseseaduses sätestatud võimalustest, ühest küljest juba seetõttu, et abipolitseinikud läbivad vastava esmatasandi koolituse, mis võimaldab neile parema ettevalmistuse antud ülesannete täitmisel osalemiseks.

Korrakaitseseaduse eelnõu algtekst nägi küll ette märksa laiemad õigused korrakaitseliste ülesannete delegeerimisele, kuid vastuvõetud redaktsiooni kohaselt on politsei ülesannetesse kaasamine võimalik aga üksnes korrakaitselepingu alusel, millest tulenevalt on oluliselt piiratumad üleantavad ülesanded. Ülesannetele, mille täitmisele saab kaasata, seab piirid ühest küljest põhiseadusest tulenev riigi tuumikülesannete delegeerimise keeld ning teisalt korrakaitselepingu kui eraõigusliku lepingu liik.

## 7.1 Korrakaitselepingust tulenevad piirangud

Korrakaitselepingu mõistet ei sisusta korrakaitseseadus ega halduskoostöö seadus. Kehtivas õiguses sisaldab korrakaitselepingu mõistet abipolitseinike seaduse § 11 lg 1, mille kohaselt on tegemist tsiviilõigusliku lepinguga. Tulenevalt tsiviilõiguslikust olemusest saab selle lepingu reguleerimisobjektiks olla üksnes see, mis ei eelda täidesaatva riigivõimu volituste kasutamist ega isikutele õiguste ja kohustuste peale panemist.<sup>162</sup>

KorS § 82 näeb ette kaasamise politsei ülesannete täitmisel osalemiseks. Tegemist ei ole ülesannete delegeerimisega, millega kaasneks kaasatute iseseisev ülesannete täitmise pädevus, nagu algselt korrakaitseseaduse eelnõus ette nähti.

<sup>160</sup> Õiguskantsleri 02.2008 märgukiri (viide 133) lk 3

<sup>161</sup> samas; täpsemaid põhjendusi vt antud töö punktis 5.1.1

<sup>162</sup> J. Jäätma. Viidatud töö lk 161

Viidatud sätte grammatiline tõlgendamine ning samuti seadusandja kindel soov käsitleda korrakaitselepingut tsiviilõigusliku lepinguna, annab mõista, et korrakaitselepinguga mitte ei anta ülesandeid iseseisvaks täitmiseks kaasatud isikule, vaid ta kaasatakse osalema antud ülesannete täitmisele.

Piirangud, mis kaasnevad korrakaitselepinguga, on sätestatud halduskoostööseaduse § 3 lg 4. Antud sätte seab tingimused, millal võib eraõigusliku lepinguga riigi ülesandeid edasi delegerida ning milliste ülesannete delegerimine on välistatud.

Esiteks võib tsiviilõigusliku lepingu sõlmida haldusülesannete edasiandmiseks juhul, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist. Korrakaitseseaduse § 82 näol on seadusandja näinud ette võimaluse üksnes korrakaitselepingu alusel kaasata politsei pädevusse kuuluvate korrakaitsete ülesannete täitmisele.

Teise tingimusena on ette nähtud, et lepinguga ei tohi reguleerida avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi. Politseile pandud korrakaitsete ülesannete täitmisega riikliku järelevalve meetmete kaudu kaasneb enamasti riive isikute põhiõigustele ja -vabadustele. Riive ulatus sõltub konkreetsest ülesandest ning rakendatava meetme iseloomust. Küll aga ei kaasne riive automaatselt iga meetmega. Nii ei saa me rääkida riive olemasolust üldjuhul nn pehmete meetmete rakendamisel, näiteks teavitamine. Seda küll olukorras, kus näiteks üldsust ei teavitata konkreetsest isikust lähtuvast ohust. Samuti peab igakordne isiku põhiõiguste- ja vabaduste riive olema põhjendatud ning vastama proportsionaalsuse ja otstarbekuse põhimõttele, tagades ühtlasi meetme adressaadi suhtes inimväärikuse. Politsei ülesannete täitmine toimub üldjuhul vahetult sündmuse keskel olles ning sobiliku ja vajalikele põhimõtetele vastava meetme valik tuleb tihti teha väga kiirelt, tuginedes kaalutusõiguse rakendamise ajahetkel teadaolevatele faktidele ning olles meetmete rakendamisel paindlik vastavalt muutuvale sündmusele. Seda kõike on suuteline tegema aga vastavat väljaõpet omav politseiametnik, kellel ühtlasi on ka ametiga kaasnevad kogemused, mis toetavad vajaliku meetme valikut. Vastava väljaõppe ja kogemusteta eraisiku poolt ülesande lahendamine ei pruugi täita vajalikku eesmärki ning ühtlasi oleks märksa suurem oht omavoliks.

Kolmanda tingimusena on ette nähtud, et riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest.

Korrakaitseseaduse § 82 sõnastusest tulenevalt ei ole tegemist klassikalise ülesannete delegeerimisega, vaid korrakaitselepingu alusel kaasatakse vastav eraõiguslik isik politseile pandud ülesannete täitmiseks. Nii ei ole näiteks korrakaitselepinguga kaasatud turvafirmal õigust iseseisvalt jälgida avalikus kohas käitumise üldnõuete täitmist, nagu korrakaitseseaduse algses versioonis ette nähti. Korrakaitseseaduse eelnõu algses versioonis nähti turvatöötajatele ette oluliselt laiemad võimalused ülesannete iseseisvaks lahendamiseks. Halduslepingulise delegeerimisega üldjuhul volitatakse eraõiguslikku isikut halduse ülesannete just iseseisvaks täitmiseks (HKTS § 1 lg 1).

Neljanda eelduse kohaselt on lubatud sõlmida eraõiguslik leping selliste ülesannete puhul, mille täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi. Siinkohal on oluline teha vahet volitusnormidel ehk õigusnormidel, mis reguleerivad konkreetseid rakendatavaid meetmeid ning pädevusnormidel ehk kompetentsinormidel, mis reguleerivad ülesandeid.<sup>163</sup> Pädevus- ja volitusnormide eristamine on vajalik ka riigil lasuva kohustuse täitmiseks tagada sisemine rahu ja julgeolek ning garanteerida põhiõigused.<sup>164</sup> Antud juhul on vahetegu vajalik mõistmaks, milliseid ülesandeid on võimalik korrakaitselepinguga edasi anda.

Õigusteoorias mõistetakse pädevus- ehk kompetentsinorme kui ülesandeid jaotavaid õigusnorme, st seda, kes on õigustatud ja kohustatud mingis valdkonnas otsust langetama.<sup>165</sup> Pädevusnorm ise ei ole materiaalsoiguslikuks aluseks täiendavate kohustuste kehtestamiseks, need kehtestatakse volitusnormiga (RKÜKo 26.05.2010, 3-1-1-116-09, p 25). Nii näiteks PPVS § 3 sätestab Politsei- ja Piirivalveameti ülesandena avaliku korra tagamise, millega iseenesest ei kaasne isiku põhiõiguste riivet. Riivehaldus kaasneb aga antud ülesannete täitmiseks vajalike meetmete rakendamisega. Seega on volitusnormide reguleerimisala kitsam ja täpsem ning nende kaudu luuakse materiaalne alus isiku põhiõiguste ja -vabaduste riivamiseks.<sup>166</sup>

Korrakaitselepinguga saab seega kaasata üksnes nende politsei ülesannete täitmisele, mis ei eelda täidesaatva riigivõimu volituste kasutamist. Nii näiteks on ohu ennetamise staadiumi eesmärk välistada ohu või ohukahtluse tekkimine tulevikus, seega on rakendatavad meetmed suunatud eelkõige tõenäosuse minimaliseerimisele.

---

<sup>163</sup> J. Jäätma. Viidatud töö lk 78

<sup>164</sup> samas

<sup>165</sup> samas

<sup>166</sup> samas lk 79

Teatud juhtudel on toodud ülesande soovitud tulem saavutatav üksnes KorS § 30 sätestatud küsitlemise teel, millega isiku põhiõiguste või -vabaduste märkimisväärsel riivet ei kaasne. Samuti ei saa üldjuhul rääkida riive olemasolust KorS § 26 lg 1 korras isikute teavitamisest ohu ennetamise eesmärgil. Kuna ohu ennetamise staadiumis ei toimu ka üldjuhul isikutele õiguste ja kohustuste pealepanemist, v.a teatud erijuhud,<sup>167</sup> siis esmaspilgul ei oleks ka välistatud antud ülesannete täitmisele kaasamine korrakaitselepingu alusel.

Kõikide politseile pandud ülesannete täitmine ei eelda endast automaatselt täidesaatva riigivõimu volituste kasutamist. Näiteks patrullimine tänaval, mille eesmärgiks on üldise turvatunde tekitamine läbi nähtavuse, et vajadusel on olemas ametnik, kes sekkub. Tegemist on konkreetset ohu ennetamisega lihtsa kohalolu abil. Küll aga on sekkumise vajaduse tekkimisel üldjuhul vajalik rakendada võimuvolitusi. Seetõttu tekiks absurdne olukord, kus korrakaitselepinguga kaasatud eraõiguslik isik saaks tänaval patrullides olla küll nähtav, kuid tal puuduks volitus sekkuda riikliku järelevalve meetmetega, kui sündmuse lahendamine seda nõuaks. Teisisõnu, näiteks turvatöötaja võib küll tänaval patrullides märgata, et isikud tarvitavad alkoholi selleks mitte ettenähtud kohas (eksides sellega avalikus kohas käitumise üldnõuete vastu), kuid õigust riikliku järelevalve raames sekkumiseks neil ei ole. Samas ei saa me rääkida antud olukorras ka nn igamehe õiguse alusel sekkumise õiguspärasusest ning vajalikkusest. Samuti puudub kaasatud isikul volitus korrarikkumise lõpetamiseks suulise korralduse andmiseks (ettekirjutus), kuivõrd tegemist on haldusaktiga.

Seadusandja tahe on olnud konkreetset see, et korrakaitselepingut käsitatakse tsiviilõigusliku lepinguna.<sup>168</sup> Seetõttu saab selle lepingu reguleerimisobjektiks olla üksnes see, mis ei eelda täidesaatva riigivõimu volituste kasutamist ega isikutele õiguste ja kohustuste peale panemist.<sup>169</sup> Politsei korrakaitseliste ülesannete efektiivne täitmine eeldab aga nii võimuvolituste rakendamist kui ka õiguste ja kohustuste pealepanemist. Seega saab lepingu reguleerimisobjektiks olla eelkõige üksnes tugiteenuste pakkumine, näiteks oleks eraõiguslikku isikut korrakaitselepingu alusel võimalik kaasata laste jalgrattakoolituse läbiviimisele.

Ohu ennetamise ülesande täitmise üheks peamiseks võimaluseks politseis on lisaks erinevate preventiivsete ürituste läbiviimisele ka loengute ja õppepäevade läbiviimine riskigruppides.

<sup>167</sup> KorS § 46 lg 5 kohaselt võib piirata tervise või vanuse tõttu abi vajava isiku liikumist tema kinnipidamisega.

<sup>168</sup> Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 4

<sup>169</sup> J. Jäätma. Viidatud töö lk 161

Antud üritused on suunatud eelkõige avaliku korra rikkumiste ennetamisele ning süütegude toimepanemise vähendamisse teadlikkuse tõstmise kaudu. Antud ülesande täitmiseks ei ole vajalik rakendada korrakaitseseaduses toodud üld- ja erimeetmeid, millega kaasneb isikute põhiõiguste ja -vabaduste riive. Samuti ei eelda antud ülesande täitmine võimuvolitusi ega täidesaatva rigivõimu olemasolu, mistõttu on võimalik antud ülesannete täitmisele kaasata ka tsiviilõigusliku lepingu alusel. Nii näiteks on MTÜ-le võimalik delegeerida naabrivalve ülesanded, mille raames MTÜ tõstab oma kodukoha inimeste seas teadlikkust, kuidas kaitsta oma vara. Politsei ei vabane küll ise antud preventiivsete sisuga ürituste korraldamise kohustusest, kuid ülesande sisu arvestades on see edasiantav eraõiguslikule isikule. Siinkohal tekib muidugi õigustatult küsimus antud ülesande korrakaitselepinguga edasiandmise vajalikkusest, arvestades PS § 44 toodud igäühe õigust avalikule informatsioonile, kuid antud küsimuse pikemal analüüsimisel saadav vastus ei ole määrava tähtsusega antud töö eesmärkide saavutamisel.

Samuti peab töö autor siinkohal vajalikuks märkida, et antud ülesande täitmisele kaasamine ei aita kuidagi politseile pandud ülesandeid operatiivsemalt täita. Eelkõige seetõttu, et ennetuslike üritustega tegelevad ametnikud ei osale üldjuhul sellisel määral avaliku korra operatiivsel tagamisel, et nende ülesannete vähendamine võiks aidata kaasa reageeriva jõu suutlikkusele.

Seadusandja tahtest tulenevalt, et korrakaitseleping oleks käsitletav eraõigusliku lepinguna, on välistanud olukorra, kus politsei pädevusse kuuluvaid ülesandeid saaks delegeerida eraõiguslikule isikule. Korrakaitselepinguga on võimalik eraõiguslik isik üksnes kaasata politsei ülesannete täitmisel osalemiseks. Grammatilise tõlgenduse kohaselt on võimalik kaasamine osalemiseks, mitte aga iseseisvaks tegutsemiseks. Õigekeelsussõnaraamatu kohaselt tähistab sõna „osalema“ osavõtmist, kaasa tegemist. Seega ei täida MTÜ Naabrivalve korrakaitselepingu alusel ennetusliku sisuga ülesande täitmisele kaasamisel politseile pandud ülesannet mitte iseseisvalt, vaid ta üksnes osaleb selle täitmisel. See ei tähenda, et MTÜ ei saagi iseseisvalt antud ennetusliku eesmärgiga ülesandeid teostada. Korrakaitselepingu alusel ei täidaks ta politseile pandud ülesannet mitte tema eest, vaid koos politseiga. Politsei ei oleks antud ülesande täitmisest vabastatud, vaid MTÜ oleks üksnes kaasatud antud ülesande täitmisele. Seega seab korrakaitselepingu eraõiguslik olemus väga ranged piirid, milliste politseile pandud korrakaitseliste ülesannete täitmisele saab eraõiguslikku isikut kaasata. Lisaks lepingu liigist tulevatele keeldudele seab piirid ka põhiseadus, mis keelab just konkreetset liiki ülesannete edasiandmise ning ühtlasi täitmisele kaasamise.

## 7.2 Põhiseadusest tulenevad piirangud

Kehtib üldreegel, et eraõiguslikule isikule ei saa täitmiseks üle anda riigi tuumik- ehk põhifunktsioone ja riikliku sunni rakendamise ülesannet.<sup>170</sup> Kõige olulisemat osa riigivõimust nimetatakse riigi tuumikülesanneteks ehk tuumikfunktsiooniks.<sup>171</sup> Tuumikülesanded on need ülesanded, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim.<sup>172</sup> Riigivõimu tuumikülesannete hulka kuulub näiteks seadusandlus,<sup>173</sup> õigusemõistmine,<sup>174</sup> samuti teatud täitevvõimu ülesanded, nt süütegude menetlemine<sup>175</sup> ning riigi nimel jõu rakendamine.<sup>176</sup>

Tuumikülesannete keelu alla jääb küll süütegude menetlemise delegeerimine, kuid riikliku järelevalve delegeerimise automaatset keeldu siiski jaatada ei saa. Antud seisukohta on kinnitanud ka Riigikohus, kes märkis, et karistusvõimu delegeerimise keeld eraõiguslikule juriidilisele isikule puudutab otseselt ja vahetult vaid süüteomenetlusi ega laiene näiteks süüteomenetluste eelnevatele järelevalvelise iseloomuga haldustoimingutele.<sup>177</sup> Küll aga on nende vaheline seos olemas, eelkõige menetluste kattuvuse või paralleelse toimumise seisukohalt vaadatuna. Politseile pädevusse kuuluvate ülesannete täitmist (nii süüteomenetluslikku kui korrakaitsest tegevust) tuleb autori arvates volituste andmise valguses vaadelda siiski kui tervikut.

Riiklik järelevalve korrakaitseseaduse mõttes kujutab endast haldusmenetluse eriliiki, mis seisneb enamasti haldusaktide andmises või toimingute sooritamises.<sup>178</sup> Oluline on märkida, et riiklik järelevalve ei hõlma mitte kogu korrakaitset. Korrakaitse osaks on lisaks riiklikule järelevalvele näiteks ka avaliku korra eest vastutava isiku tegevus tema enda poolt põhjustatud ohtude või korrarikkumiste kõrvaldamiseks. Selline tegevus ei ole käsitatav haldusmenetlusena, nt ei ole isikul endal nõuet tegutseda oma asjast lähtuva ohu tõrjumisel proportsionaalselt.<sup>179</sup> Seega ei ole mitte kogu korrakaitseseaduse alusel reguleeritud tegevus haldusmenetlus ega pea toimuma haldusmenetluse seaduse üldisi nõudeid järgides.<sup>180</sup>

<sup>170</sup> E. Kergandberg jt. Viidatud töö lk 12

<sup>171</sup> Eesti Vabariigi PõhiS. Komm (viide 5) § 3/2.1

<sup>172</sup> samas

<sup>173</sup> PS § 59 ja § 65 p 1 koosmõju PS § 3 lg 1

<sup>174</sup> PS § 146 koosmõjus § 3lg 1

<sup>175</sup> Eesti Vabariigi PõhiS. Komm (viide 5) § 3/2.1.1

<sup>176</sup> samas

<sup>177</sup> RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-86,07, p-21

<sup>178</sup> Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 9

<sup>179</sup> samas lk 10

<sup>180</sup> samas



Riiklikuks järelevalveks loetakse korrakaitseseaduse tähenduses korrakaitseorgani tegevust eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda ning kõrvaldada korrarikkumine (KorS § 2 lg 4). Nii kuulub riikliku järelevalve alla ohu ennetamine, mille üheks osaks on süütegude ennetamine. Süütegude ennetamine võib toimuda erinevate preventiivse sisuga ürituste kaudu. Samuti võib politseiametnik tänaval juhtida isiku tähelepanu asjaolule, et viimane ei jätaks väärtuslikke asju sõidukis nähtavale kohale. Mõlemal juhul on eesmärgiks süütegude ennetamine ohu ennetamise kaudu. Toodud näidete põhjal on tegemist küll riikliku järelevalvega, kuid selle raames taotletav eesmärk on saavutatav ilma üld- või erimeetmeid rakendamata. Seega ei reguleerita antud ülesande raames ka isikute õiguseid ega kohustusi. Mõlemal juhul tõstetakse üksnes isikute teadlikkust, mis tagab parema kaitse ohtude eest. Samuti ei eelda antud ülesannete täitmine endast võimuvolituste rakendamist, mistõttu on võimalik teatud ülesannete täitmine eraõiguslike isikute poolt.

Riigivõimu tuumikülesannete hulka kuuluvad ka sellised täitevvõimu ülesanded, mis eeldavad riigi nimel jõu kasutamist. Tegemist on nn jõumonomopoliga, mis kuulub riigile ning mille volitused on igamehe hädakaitseõigusest märksa laiemad. Hädakaitse instituudiga annab riik üksikisikule õiguse oma õigushüve teise isiku rünnaku eest kaitsta.<sup>181</sup> Millistel tingimustel, mis piirides ning kelle suhtes on isikul õigus kasutada jõudu, sätestab karistusseadustiku § 28 ja § 29. Antud sätted annavad isikule õiguse tõrjuda vahetut või vahetult eesseisvat õigusvastast rünnet või ohtu enda või teise isiku õigushüvedele, kahjustades ründaja õigushüvesid, ületamata seejuures hädakaitse piiri. Seega on igamehe hädakaitse õigus piiratud konkreetse vahetu ründe või ohu olemasoluga. Politseile antud volitused jõu kasutamiseks on aga märksa laiemad ega piirdu üksnes vahetu või vahetult eelseisva ründe või ohu olemasoluga.

Korrakaitseliste ülesannete lahendamisel rakendatav jõu kasutamine seisneb eelkõige sunni rakendamises. Sund korrakaitseseaduse tähenduses kujutab endast haldusakti või toimingut sunniviilist täimist. Nii näiteks on isiku keeldumisel ja vastuhakkamisel võimalik turvakontrolli teostamiseks kasutada vahetut sundi, niikaua kui see on eesmärgi saavutamiseks vajalik (KorS § 47 lg 3). Sisuliselt tähendab sunniviisiline turvakontroll isiku füüsilist kinnihoidmist meetme rakendamise ajaks. KorS § 74 lg 1 kohaselt loetakse vahetuks

---

<sup>181</sup> J. Sootak, A. Soo. Hädakaitseõigus Riigikohtu kriminaalkolleegiumi viimase kümnendi praktikas. Juridica nr 2, 2014 lk 144

sunniks füüsilise isiku, looma või asja mõjutamist füüsilise jõu, erivahendi või relvaga. Sunniviisiline täitmine on samuti näiteks mootorsõiduki sundpeatamine erivahendit või relva kasutades (KorS § 45 lg 5). Samuti on politsei õigustatud kasutama jõudu isiku suhtes, kes ei ilmu § 31 lg 1 sätestatud korras saadetud kutsele ilmuda politseijaoskonda. Antud isiku suhtes on teatud tingimustel õigus rakendada sundtoomist (Kors § 31 lg 4).

Seega on politseiametnikul õigus tagada korrakaitsete ülesannete täitmine sunnivahendiga, mis peab vastama rangelt proportsionaalsuse põhimõttele (KorS § 76 lg 1). Tegemist on seaduse alusel toimuva sundtäitmisega, mille raames on jõukasutus lubatud juba märksa varem kui igamehe hädakaitse õiguse korral, seda juba ohutõrje faasis enne korrarikkumise või ründe toimumist. Igamehe hädakaitseõiguse rakendamine on lubatud aga üksnes siis, kui tegemist on kas vahetult eelseisva või juba toimuva õigusvastase ründega. Korrakaitsete ülesannete täitmiseks vajalikke meetmeid on politseiametnikul seega võimalik tagada sunniga, mille edasiandmist ei saa toimuda eraõiguslikule isikule ei halduslepingu ega korrakaitselepinguga. Sunnirakendamise õiguse puudumisel ei oleks aga võimalik kõiki korrakaitsete ülesandeid eesmärgipäraselt täita. Näiteks tekiks olukord, kus mootorsõidukijuhti, kes keeldub igasugusest joobeseisundi kontrollist, ei oleks võimalik kuidagi allutada antud toimingule ning ohu ennetamise eesmärk jääks täitmata, rääkimata ohu väljaselgitamisest või korrarikkumise tõrjumisest. Samuti seaks selline olukord ohtu üldise õiguskorra ja isikute turvatunde. Seega saab väita, et arvestades riikliku järelevalve eesmärki on sund rakendatavate meetmetega tugevalt seotud, mistõttu riikliku järelevalve teostamist sellises osas ei saa üle anda eraõiguslikule isikule. Samuti ei oleks mõeldav sunni eraldamine meetmest, kuna see ei tagaks igakordset eesmärgi saavutamist. Teisisõnu peab meetme rakendajal olema ka volitus vajadusel tagada vastav haldusakt või toiming sunnijõuga. Sellele seab piirangud aga juba korrakaitselepingu kui eraõigusliku lepingu olemus.

Seega ei saa riigivõimu tuumikülesannete edasiandmise keelust tulenevalt riikliku järelevalve absoluutset keeldu küll automaatselt jaatada, küll aga saab mõistlikuks pidada korrakaitselepinguga üksnes selliste korrakaitsete ülesannete täitmisele kaasamise, mille täitmine ei ole seotud sunni rakendamise vajalikkusega. Seda põhjusel, et sunni rakendamise volitus ei ole eraõiguslikule isikule üleantav ei halduslepingu ega tsiviilõigusliku lepingu alusel. Seega ei ole politsei pädevusse kuuluvate korrakaitsete ülesannete sisust tulenevalt ning nende tugevast seotusest nii süüteomenetluse (volituste terviklikkus) kui sunni rakendamisega korrakaitselepingu § 82 alusel võimalik eraõiguslikke isikuid operatiivset sekkumist vajavate ülesannete täitmisele kaasata.

## Kokkuvõte

Politsei pädevusse kuuluvate korrakaitseliste ülesannete täitmine toimub üldjuhul läbi riikliku järelevalve, mis kujutab endast sisuliselt riivehaldust. Riivehaldus seisneb eelkõige riikliku järelevalve raames rakendatavate meetmete iseloomus. Politsei ja piirivalve seaduse § 3 lg 1 p 1 sätestab politsei ülesandena avaliku korra kaitse korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras. Milles avaliku korra kaitsmisele suunatud ülesanded täpselt seisnevad, PPVS ega KorS täpset loetelu ei anna. Ülesannete sisustamisel tuleb lähtuda üldisest politsei pädevusest ning avaliku korra kaitsealasse jäävatest õigushüvedest. Nii kuulub korrakaitseseaduse § 4 lg 1 kohaselt avaliku korra kaitsealasse õigusnormide järgimise tagamine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus. KorS § 2 lg 1 kohaselt loetakse korrakaitseks avalikku korda ähvardava ohu ennetamist, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamist, ohu tõrjumist ning avaliku korra rikkumise kõrvaldamist. Kõik loetletud korrakaitse osad on suunatud avaliku korra kaitse alla jäävate õigushüvede tagamisele. Seega on KorS § 2 lg 1 tulenevalt võimalik väita, et politsei pädevusse kuuluvateks korrakaitselisteks ülesanneteks on kõik see, mis on suunatud avalikku korda ähvardava ohu ennetamiseks, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamiseks, ohu tõrjumiseks ning rikkumise kõrvaldamiseks. Antud ülesannete täpne sisu tuleneb koostoimes PPVS § 3 lg 1 p 1–9 toodud politsei ülesannetega. Tegemist ei ole ammendava loeteluga, millele viitab ühest küljest viidatud sätte punkt 9, mille kohaselt kuulub politsei ülesanne hulka ka muudest seadusest ja selle alusel antud õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmine. Teisalt on politsei korrakaitseseaduse tähenduses üldkorrakaitseorgan, kelle pädevusse kuuluvad lisaks kõik need ülesanded, mida ei ole antud teistele korrakaitseorganitele.

Korrakaitseseaduse § 82 on ette näinud võimaluse antud ülesannete täitmisele kaasata eraõiguslikke isikuid. Antud sätte kohaselt on siseministril võimalik Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori ettepanekul ning eriseaduses määratletud alustel ja korras otsustada turvaettevõtja, mittetulundusühingu, mille põhikirjaliseks eesmärgiks on osalemine avaliku korra kaitsmisel, ja kohaliku omavalitsuse, millel on ametisse nimetatud korrakaitseametnik või moodustatud korrakaitseüksus, kaasamise korrakaitselepinguga politsei ülesannete täitmisel osalemiseks. Milliste politsei ülesannete täitmisele kaasamine on antud sättega ette nähtud, seda korrakaitseseadus ei täpsusta. Siinkohal vastab antud küsimusele korrakaitselepingu kui eraõigusliku lepingu liik ning teisalt põhiseaduses sätestatud piirangud üleantavates ülesannetes.

Korrakaitselepingu näol on tegemist tsiviilõigusliku lepinguga, millest tulenevad piirangud on sätestatud halduskoostöö seaduse § 3 lg 4. Viidatud sätte kohaselt on haldusülesande täitmiseks volitamise korral võimalik sõlmida tsiviilõiguslik leping, kui on täidetud järgmised tingimused: 1) seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist; 2) lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi; 3) riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest; 4) ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi.

Seega piirab korrakaitselepingu eraõiguslik olemus oluliselt ülesandeid, mille täitmisele kaasamine on KorS § 82 alusel võimalik. Riikliku järelevalve raames kasutatavate meetmete rakendamine eeldab võimuvolituste olemasolu, mistõttu on korrakaitselepingu alusel välistatud antud meetmete rakendamine eraõigusliku isiku poolt. Samas, kuivõrd korrakaitse esmase osa moodustab ohu ennetamine, ei toimu selle ülesande täitmine alati riikliku järelevalve raames. Nii kuulub ohu ennetamise ülesande hulka ühtlasi preventiivsete loengute ja ürituste korraldamine ning läbiviimine, mille raames tõstetakse osalejate teadmisi või lihvitakse oskusi. Viimast eelkõige näiteks laste jalgrattakoolitustel, kus lisaks liiklusmärkide tundmise ja liiklusturvalisuse propageerimisele on eesmärgiks seatud ka paremate jalgrattasõiduoskuste kinnistamine. Antud ülesande raames ei ole tarvilik rakendada riikliku järelevalve meetmeid ning ühtlasi täidesaatva riigivõimu volitusi. Seega on taoliste ülesannete korrakaitselepinguga üleandmine lubatud.

Peale korrakaitselepingu olemuse tulenevad piirangud ka põhiseadusest, mille kohaselt ei ole mitte kõik halduse ülesanded eraõiguslikele isikutele valimatult edasiantavad. Nii ei ole näiteks riigi tuumikülesandeid võimalik eraõiguslikule isikule täitmiseks edasi anda. Tegemist on selliste ülesannetega, mida riik ise peab täitma. Tuumikülesannete delegeerimise keelu alla jääb seadusandlus, õigusemõistmine ning samuti teatud täitevõimule pandud ülesanded, näiteks süütegude menetlemine ning riigi nimel jõu rakendamine. Viimased kaks nimetatutest on politsei ülesannete hulka kuuluvad. Süüteomenetlust ei saa küll samastada korrakaitsega, kuid siiski esineb neis teatud sarnasus. Sarnasus seotud riikliku järelevalve meetmete ja süütegude menetlemisel teostatavate menetlustoimingute olemuses, eelkõige nende riive ulatuses isikute põhiõiguste ja -vabaduste suhtes. Mõlemal juhul esineb riive, kuid erinevus on eelkõige eesmärkides, mida riivega taotletakse. Riikliku järelevalve puhul on selleks vastavalt ohu ennetamine, tõrjumine, väljaselgitamine või kõrvaldamine. Süütegude menetlemisel on eesmärk märksa repressiivsem.

Süütegude menetlemine kuulub seega riigivõimu tuumikülesannete keelu alla. Tegemist on ülesandega, mida ei saa eraõiguslikule isikule täitmiseks üle anda. Küll aga ei saa riikliku järelevalve puhul automaatselt jaatada selle tuumikülesandeks olemist. Samas ei saa alahinnata süüteomenetluse ja riikliku järelevalve tugevat omavahelist seost, eelkõige terviklikku menetlust silmas pidades. Teisalt on riikliku järelevalve läbiviimine tugevalt seotud teise tuumikülesande keelu alla jääva ülesandega, nimelt jõu rakendamisega riigi nimel. Absoluutselt ei saa tõmmata võrdusmärki riikliku järelevalve ning jõu kasutuse vahele, kuid neid ei saa olemuslikult üksteisest ka täielikult lahutada. Eelkõige seetõttu, et riikliku järelevalve käigus rakendatavad meetmed on sundtäidetavad. Teisisõnu, riikliku järelevalve eesmärgid on täidetavad sunni rakendamisega, mis enamasti tähendab jõu kasutamist. Nii näiteks olukorras, kus isik keeldub turvakontrolli läbiviimisest, on võimalik ta antud meetmele allutada sunniga, kasutades sisuliselt füüsilist jõudu meetme rakendamise ajaks. Riikliku järelevalve ja jõu rakendamise volitusi üksteisest lahutamisel tekiks toodud näite pinnal olukord, kus isiku keeldumisel jääks turvakontroll teostamata ning riikliku järelevalve eesmärk täitmata.

Korrakaitselepingu alusel politsei ülesannete täitmisele kaasatud eraõiguslike isikute tegevus on seega väga piiratud. Ühelt poolt tuleneb see tsiviilõigusliku lepingu olemusest, teisalt seab piirangud politsei kui täitevvõimu ülesannete laad, mille edasiandmisele seab piirangud tuumikülesannete delegeerimise keeld. Korrakaitseseaduse § 82 alusel ei ole seega võimalik kaasata eraõiguslikke isikuid politsei korrakaitseliste ülesannete täitmisele sellises mahus, mis mõjutaks operatiivset reageerimist vajavate olukordade kiiremat lahendamist. Küll aga on võimalik eraõiguslikke isikuid kaasata eelkõige ennetusliku sisuga ülesannete täitmisele.

Seega saab väita, et KorS § 82 alusel sõlmitud korrakaitselepinguga ei ole oluliselt võimalik politseil lasuvat koormust vähendada ning ühtlasi jääb täitmata üks korrakaitseseaduse eelnõuga seatud eesmärkidest: luua varasemaga võrreldes laialdasemad alused eraõiguslike juriidiliste isikute ja halduse mittekorrakaitselistes valdkondades tegutsevate avalik-õiguslike juriidiliste isikute kaasamiseks korrakaitseesse, et tagada ohtude õigeaegne ning tulemuslik tõrjumine.<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup> Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 3) lk 9

# **Involvement of private entities in the performance of law enforcement functions within the competence of the police and the limits thereof**

## **Summary**

Almost on a daily basis, the media throws accusations towards the police claiming that the police are not able to fulfil the functions imposed on them to with the volume, extent or speed that is expected of them. The reaction speed in the cities is said to be too low and in rural areas there is often no police force at all. Therefore, it is often asked whether it would perhaps be possible and practical to delegate some functions to private entities or at least involve private entities in the performance thereof. This could be a good solution especially in the case of simpler functions with a lower risk level, for example functions falling into the domain of law enforcement. Most often, they are functions that are not related to any offences committed.

Pursuant to the Constitution of the Republic of Estonia, Estonia is a state based on the rule of law; the Constitution specifies the general organisation of state institutions and the performance of their functions as well as the most important requirements to administration.<sup>183</sup> For example, subsection 13(1) of the Constitution provides for the fundamental right of protection that includes the entitlement of the bearer of the fundamental right to protection by the government against attacks of third parties.<sup>184</sup> In addition to the right to have recourse to the courts, this also includes active protection in case of threat or attack. Although the state has provided this option in the form of the police, in some situations it is not unsubstantiated to include other entities in the performance of the functions when so desired. This could mainly be considered in situations where the police do not have sufficient (human) resources.

The purpose of this Master's thesis is to determine the extent and the nature of law enforcement functions that may be assigned to private entities according to the legislative intent in terms of section 82 of the Law Enforcement Act.

Another purpose is to determine if the inclusion of private entities on the basis of section 82 of the Law Enforcement Act would achieve a more effective performance of law enforcement functions.

---

<sup>183</sup> K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. [Limitations to assignment of public functions to private entities.] *Juridica* 2000/VIII p 499

<sup>184</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2., täiendatud väljaanne. [The Constitution of the Republic of Estonia. Commentaries. 2<sup>nd</sup>, improved publication] Tallinn: Juura 2008 p 181

The functions of the police are listed in section 3 of the Police and Border Guard Act. This list cannot be regarded as exhaustive, especially in the field of law enforcement. This is justified by clause 3(1)9 of the aforementioned act on the one hand and the fact that the Police and Border Guard Board is a general law enforcement body whose functions include all functions that do not fall within the competence of other law enforcement bodies on the other hand.

The Law Enforcement Act does not provide for a detailed list of the law enforcement functions that are included in the functions of the police, nor the exact contents thereof. The Law Enforcement Act only specifies the general law enforcement functions depending on the stage of law enforcement; the detailed content thereof depends on the specifics of the law enforcement body and its competence provided by specific law. In addition, the Law Enforcement Act does not contain a list of functions where private entities may be involved for the purpose of section 82 of the Law Enforcement Act. Therefore, the author of the thesis has set the objective of detailing the involvement of entities in performance of the functions belonging to the competence of the police pursuant to section 82 of the Law Enforcement Act, the specific nature of the functions of the police and the law enforcement contract serving as the basis of the involvement, taking into account the limitations specified in the Constitution.

The functions specified in the Law Enforcement Act are performed by a law enforcement body under state supervision. State supervision is the activity of a law enforcement agency with the aim of preventing a threat, ascertaining and countering a threat or eliminating a disturbance (subsection 2(4) of the Law Enforcement Act). The performance of functions related to state supervision generally takes place by implementing measures with various levels of infringement. However, in some cases it is possible to exercise state supervision without implementing any general or specific measures, especially when the person under state supervision consents thereto. In this thesis, the author considered it necessary to discuss the content and applicability of the general and specific measures, since in most cases there is no such consent of the person.

Pursuant to subsection 2(1) of the Law Enforcement Act, law enforcement means the prevention of a threat endangering public order, ascertainment of a threat in the case of a suspicion of a threat, countering of a threat and elimination of a breach of public order. The general purpose of these functions is the protection of public order. The difference between the function lies with the stage. In other words – whether the function is of preventive nature and its purpose is to prevent threat to public order or establish the situation where the threat to public order does not materialise, or the threat has already materialised and the purpose of the function is to eliminate the threat or breach of public order.

The law enforcement functions belonging to the competence of the police are usually performed under state supervision that is a specific type of administrative procedure.<sup>185</sup> Therefore, law enforcement duties are administrative duties that may be delegated if and to the extent specified in section 3 et seq. of the Administrative Co-operation Act. Pursuant to the referred section, delegation of administrative duties is allowed by a contract under public law or by a civil law contract.

The performance of law enforcement functions belonging to the competence of the police is infringement administration by nature. Infringement administration is most of all related to the nature of the measures taken in the framework of state supervision. Pursuant to clause 3(1)1 of the Police and Border Guard Act, one function of the police is the protection of public order on the basis and pursuant to the procedure provided for in the Law Enforcement Act. However, the specific nature of the functions related to protection of public order is not specified in either the Police and Border Guard Act or the Law Enforcement Act. The specific nature of the functions must be determined on the basis of the general competence of the police and the legal rights that are within the scope of protection of public order.

For example, pursuant to subsection 4(1) of the Law Enforcement Act, protection of public order includes the adherence to legal provisions and the protection of legal rights and persons' subjective rights. Pursuant to subsection 2(1) of the Law Enforcement Act, law enforcement means the prevention of a threat endangering public order, ascertainment of a threat in the case of a suspicion of a threat, countering of a threat and elimination of a breach of public order.

All these elements of law enforcement are aimed at ensuring legal rights that are within the scope of protection of public order. Therefore, on the basis of subsection 2(1) of the Law Enforcement Act it may be argued that the law enforcement functions in the competence of the police include all functions that are aimed at prevention of a threat endangering public order, ascertainment of a threat in the case of a suspicion of a threat, countering of a threat and elimination of a breach of public order. The specific content of such functions may be deduced from the interaction between these functions and the functions of the police provided for in clauses 3(1)1 through 3(1)9 of the Police and Border Guard Act. This is not an exhaustive list, as may be concluded from clause 3(1)9 of this Act, pursuant to which the

---

<sup>185</sup>Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri [Explanatory memorandum of the draft of the Law Enforcement Act]. Available online: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=93502&u=20081105175244](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20081105175244), 12.02.2016. p 9



functions of the police also include the performance of other functions arising from the law and legislation issued on the basis thereof.

Section 82 of the Law Enforcement Act has provided for the opportunity to involve private entities in the performance of such functions. Pursuant to this stipulation, the Minister of the Interior may, on the proposal of the Director General of the Police and Border Guard Board and on the basis of and pursuant to the procedure specified in a specific law, decide to involve a security company, a non-profit association the objective of which under its articles of association is to participate in the protection of public order, and a local government within which a law enforcement official has been appointed to office or a law enforcement unit formed, to take part in performing the functions of the police under a law enforcement contract.

The Law Enforcement Act does not specify the particular functions of the police where involvement of private entities is allowed. The answer to this question lies in the type of law enforcement contract as a civil law contract and in the limitations of the function to be assigned that are stipulated in the Constitution.

A law enforcement contract is a civil law contract that takes into account the limitations stipulated in subsection 3(4) of the Administrative Co-operation Act. Pursuant to this stipulation, a civil law contract may be entered into upon grant of authorisation for performance of administrative duties, 1) unless only entry into a public law contract is provided by law; 2) unless the contract regulates the rights or obligations of persons using public services or other third persons; 3) unless the state or a local government is released from its duties, or 4) unless the authority to exercise executive power is used upon performance of the duties.

This means that the civil law nature of the law enforcement contract puts significant limitations on the functions that may be assigned on the basis of section 82 of the Law Enforcement Act. The implementation of the measures used in the framework of state supervision requires the existence of authorised powers, which renders it impossible for a private entity to implement such measures on the basis of a law enforcement contract. However, the first stage of law enforcement is prevention of threat and this function is not always performed in the framework of state supervision. The function of prevention of threat includes giving preventive lectures and organising of events to increase the knowledge or enhance the skills of the participants. An example of the latter is bicycle training for children where the objectives are not only to introduce road signs and advocate traffic safety but also

to increase biking skills. This function does not require the implementation of state supervision measures or the authorised powers of the executive power. Therefore, such functions may be assigned with a law enforcement contract.

The limitations do not only arise from the nature of law enforcement contract but also from the Constitution, according to which not all administrative functions can be assigned to private entities. For example, the core functions of the state cannot be assigned to private entities for performance. Core functions are such functions that must be performed by the state itself. The prohibition to assign core functions covers legislation, administration of justice and certain functions assigned to the executive power, such as conducting offence proceedings and exercising power in the name of the state. The latter two functions are to be performed by the police. Offence proceedings cannot be regarded as equivalent to law enforcement, but nevertheless there are similarities. The similarities are mostly related to the nature of the measures of state supervision and the procedural acts performed during offence proceedings, especially the extent of the infringement of the constitutional rights and freedoms of subjects. Infringement takes place in both cases, but the difference lies first and foremost in the objectives of the infringement. In case of state supervision, this means prevention, countering, ascertainment or elimination of threat. In case of offence proceedings, the objective is considerably more repressive.

Offence proceedings thus fall under the prohibition to assign core functions. This is a function that cannot be assigned to private entities for performance. However, state supervision does not automatically imply that the function in question is a core function. The strong relationship between offence proceedings and state supervision cannot be underestimated, though, especially in view of the integrity of the proceedings.

On the other hand, exercise of state supervision is tightly tied to another core function whose assignment is prohibited – namely, exertion of power in the name of the state. State supervision does not always equal exertion of force, but by nature they cannot be fully separated from each other. The main reason is that the measures applied in the course of state supervision may be enforced compulsorily. In other words, the objectives of state supervision may be met by compulsory enforcement that usually means exertion of force. For instance, when a person refuses to be subjected to security check, they may be subjected to the measure by force, essentially by using physical force during the implementation of the measure. In the aforementioned example, separation of the authorities of state supervision and exertion of

force would cause a situation where the refusal of the person would mean that there is no security check and the objective of state supervision would not be met.

This means that the activity of private entities involved in the performance of the functions of the police on the basis of a law enforcement contract is very limited. These limitations are partly due to the nature of a civil law contract and partly due to the nature of the functions of the police as executive power that can only be assigned considering the prohibition of assignment of core functions. This means that pursuant to section 82 of the Law Enforcement Act, it is not possible to involve private entities in performance of the law enforcement functions of the police to such extent that would allow a quicker resolution of the situations that require operative response. However, private entities may be involved in functions that are mostly of preventive nature.

Therefore it may be argued that a law enforcement contract entered into on the basis of section 82 of the Law Enforcement Act does not allow a significant reduction of the burden of the police and one of the objectives specified in the draft of the Law Enforcement Act remains unachievable. To create a broader base for involvement in law enforcement of private entities and such public entities that are active in administrative fields other than law enforcement, in order to ensure a timely and effective countering of threats.<sup>186</sup>

## **Kasutatud kirjandus**

- 1) A. Aedmaa. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. *Juridica*, VII/2004
- 2) A. Aedmaa. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004
- 3) R. Altnurme. Avalike teenuste lepinguline delegeerimine kolmandale sektorile. Tallinn: Tänapäev 2002
- 4) K. Eller. Korrakaitse üldvolituse koosseis Saksa õiguses ja Eesti korrakaitseaduse eelnõus. *Juridica*, I/2007
- 5) M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011

---

<sup>186</sup> Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri [Explanatory memorandum of the draft of the Law Enforcement Act, reference no. 3] p 9

- 6) J. Jäätma. The Constitutional Requirements for Averting of a Danger: The Principles of a State Based on Democracy, and the Rule of Law v. Averting of a Danger. *Juridica International* XIX/2012
- 7) J. Jäätma. Ohu mõistest Eesti kehtivas õigusdogmaatikas. *Õiguskeel*, 2011
- 8) J. Jäätma. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2015
- 9) O. Kask. Korrakaitse seaduse eelnõust. *Juridica*, XII/ 2004
- 10) E. Kergandberg jt. *Averus: avaliku ja erasektori koostöö*. Tallinn. Äripäev 2011
- 11) M. Laaring. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. *Juridica*, IV/2012
- 12) M. Laaring. Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2015
- 13) Ü. Madise (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3., täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2012
- 14) R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004
- 15) H. Maurer. Haldusõigus. 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Juura. Tallinn 2004
- 16) K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. *Juridica* 2000/VIII.
- 17) N. Parrest. Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia. *Juridica international* XVI/2009
- 18) J. Sootak, A. Soo. Hädakaitseõigus Riigikohtu kriminaalkolleegiumi viimase kümneni praktikas. *Juridica* II/ 2014
- 19) J. Sootak, P. Pikamäe. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne 4., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2015
- 20) F. Schoch. M. Ernits. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. *Juridica*, XIII/ 2010
- 21) E.-J. Truuväli, B.Aaviksoo jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2., täiendatud väljaanne. Tallinn. Juura 2008

### **Kasutatud õigusaktid**

- 22) Abipolitseiniku seadus. Vastu võetud 24.11.2010. RT I, 20.12.2010, 1
- 23) Asendustäitmise ja sunniraha seadus. Vastu võetud 09.05.2001. RT I 2001, 50, 283
- 24) Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastu võetud 28.06.1992. a. RT I 1992, 26, 349
- 25) Haldusmenetluse seadus. Vastu võetud 06.06.2001. RT I 2001, 58, 354
- 26) Halduskoostöö seadus. Vastu võetud 29.01.2003. RT I 2003, 20, 17

- 27) Karistusseadustik. Vastu võetud 06.06.2001. RT I 2001, 61, 364
- 28) Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vastu võetud 02.06.1993. RT I 1993, 37, 558
- 29) Korrakaitseadus. Vastu võetud 23.02.2011. RT I, 22.03.2011, 4
- 30) Liiklusseadus. Vastu võetud 17.06.2010. RT I 2010, 44, 261
- 31) Politsei ja piirivalve seadus. Vastu võetud 06.05.2009. RT I 2009, 26, 159
- 32) Turvaseadus. Vastu võetud 08.10.2003. RT I 2003, 68, 461
- 33) Väärteomenetluse seadustik. Vastu võetud 22.05.2002. RT I 2002, 50, 313

### **Kasutatud kohtupraktika**

- 34) RKKKo 3-1-1-22-14
- 35) RKKKo 3-1-1-28-02
- 36) RKKKo 3-1-1-102-03
- 37) RKKKo 3-1-1-7-07
- 38) RKKKo 3-1-1-24-07
- 39) RKKKo 3-1-1-37-07
- 40) RKKKo 3-1-1-38-07
- 41) RKKKo 3-1-1-82-07
- 42) RKÜKo 3-1-1-86,07
- 43) RKÜKo 3-3-1-75-11
- 44) RKÜKo 3-1-1-116-09
- 45) RKHK o 3-3-1-44-10
- 46) RKHK 3-3-1-64-03
- 47) RKTKo 3-2-1-49-04
- 48) VMKo 4-15-60

### **Muud kasutatud allikad**

- 49) Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=93502&u=20081105175244](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20081105175244), 12.02.2016
- 50) Korrakaitseaduse eelnõu SE 49 SE II-2 seletuskiri lk 3–4. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=93502&u=20140430122123>. 16.12.2015

- 51) Politsei ja piirivalve seadus 343 SE I seletuskiri. Arvutivõrgus:  
<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=408188&u=20130822144435>, 14.03.2016
- 52) Õiguskantsleri 02.2008 „Märgukiri abipolitseinike seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks“.
- 53) Õiguskantsleri 10.2007 „Arvamus korrakaitse seaduse eelnõu kohta” nr 18  
1/071458/00706780. Arvutivõrgus:  
<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=93502&u=20130302100334>, 16.02.2016